

University of Groningen

Professioneel behandelen van bezwaarschriften

Marseille, A.T.; Winter, H.B.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Marseille, A. T., & Winter, H. B. (2013). *Professioneel behandelen van bezwaarschriften: Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Professioneel behandelen van bezwaarschriften

Handleiding voor het
oplossingsgericht behandelen
van bezwaarschriften

Colofon

Deze handleiding is in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mede namens de minister van Veiligheid en Justitie opgesteld door professor A.T. Marseille en professor H.B. Winter van de Rijksuniversiteit Groningen. De begeleidingscommissie voor het opstellen van deze handleiding bestond uit professor mr. M. Scheltema, Regeringscommissaris Algemene wet bestuursrecht (vz), professor H.R.B.M. Kummeling (Universiteit Utrecht), dr. D. Allewijn (rechtbank Den Haag), mr. T.C. Borman (directie Wetgeving en Juridische Zaken, Ministerie van Veiligheid en Justitie), mr. J.W. Severijnen (Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mr. M. van der Loop (Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mr. E. van der Hoeven (gemeente Gouda) en mr. M. Rensen .

Voor alle actuele ontwikkelingen rondom de Algemene wet bestuursrecht verwijzen wij u naar de website van de Rijksoverheid www.rijksoverheid.nl. In aanvulling op deze handleiding vindt u op de website www.prettigcontactmetdeoverheid.nl meer achtergrondinformatie, voorbeelden uit de bestuurspraktijk, onderzoeksrapportages, een stappenplan en raamwerk plan van aanpak, checklists, filmpjes en voorbeeld(brieven) en modellen .

Bij het opstellen van deze handleiding is gebruik gemaakt van vele voorbeelden uit de bestuurspraktijk. Wij zijn in het bijzonder dank verschuldigd aan Ed van der Hoeven van de gemeente Gouda, Yvette Nass van de ombudsman 's-Hertogenbosch, Jeannie Pleumeekers van de gemeente Breda, Patrick van Doorn en Peter van der Voorn van de gemeente Utrecht, Jan van der Wal en Miriam Vermeeren van de gemeente Wijchen, Ritchie Trieling van de provincie Noord-Brabant, Gerard Elenga van de gemeente Steenwijkerland, Irene Pruijm en Onno Looijensteen van de gemeente Zwolle en het UWV.

Fotografie

Arenda Oomen, Den Haag

Ervaringen, tips en aanvullingen zijn van harte welkom en kunt u versturen aan:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DGBK/B&I/Interactie t.a.v. L. van der Velden

Project Prettig Contact met de Overheid

Postbus 20011

2500 AE Den Haag

info@pcmo.wmrijk.nl

Uitgave

© 2013 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag

Professioneel behandelen van bezwaarschriften

Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen
van bezwaarschriften

Inhoudsopgave

Deel I De bezwaarschriftprocedure van de Awb

1. Inleiding

1.1	Doelstelling	8
1.2	Doelgroep	11
1.3	Inhoud	12
1.4	Website en andere activiteiten	13

2. De regeling en de praktijk van de bezwaarschriftprocedure

2.1	Inleiding	14
2.2	Uitgangspunten van de wettelijke regeling	15
2.3	Hoofdpijnen van de regeling	19
2.3.1	Bezwaar voor beroep	19
2.3.2	Bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit nam	19
2.3.3	Uitgangspunt: besluit met beperkingen en verruimingen	19
2.3.4	Vorm- en procedurevereisten	20
2.3.5	Horen	20
2.3.6	Volledige heroverweging	20
2.3.7	Uitkomst van de heroverweging	21
2.3.8	Intrekken van bezwaar	21
2.4	Ervaringen in de praktijk	22
2.4.1	Kritiek op grond van de evaluaties van de Algemene wet bestuursrecht	22
2.4.2	Prettig Contact met de Overheid	23
2.4.3	Onderzoek van De Waard cs.	24
2.4.4	Meta-evaluatie	25
2.5	Terug naar de basis	25
2.5.1	Het eerste telefonisch contact	25
2.5.2	Het conflicthanteringspalet	26
2.5.3	Samenvattend	27

3. Uitgangspunten van de bezwaarbehandeling

3.1	Inleiding	28
3.2	Behoorlijkheid en procedurele rechtvaardigheid	29
3.3	Rechtmatigheid	32
3.4	Afweging van belangen	33

Deel II De behandeling van bezwaarschriften in stappen

4. Het primaire besluit

4.1	Inleiding	34
4.2	Vorbereiding van het primaire besluit	35
4.3	Formulering van het primaire besluit	36
4.3.1	Afstemming van het besluit op de aanvrager	36
4.3.2	Helder en begrijpelijk taalgebruik	36
4.4	Communicatie voorafgaand aan de besluitvorming	37
4.5	De bezwaarclausule	38
4.6	Beslissingen waar geen bezwaar tegen mogelijk is	41

5. De indiening van het bezwaar en de start van de procedure

5.1	Inleiding	42
5.2	Is bezwaar maken de beste optie?	43
5.3	De postkamer	44
5.3.1	Vragen voor het bestuur	44
5.3.2	Wettelijk kader	45
5.3.3	Praktijk	45
5.3.4	Aanbevelingen	46
5.4	Ontvankelijkheid en herstel verzuimen	47
5.4.1	Vragen voor het bestuur	47
5.4.2	Praktijk	47
5.4.3	Aanbevelingen	48
5.5	De ontvangstbevestiging	52
5.5.1	Vragen voor het bestuur	52
5.5.2	Praktijk	52
5.5.4	Aanbevelingen	52

6. Direct contact met de bezwaarmaker

6.1	Inleiding	54
6.2	Telefonisch contact leggen met de bezwaarmaker	55
6.2.1	Vragen voor het bestuur	55
6.2.2	Het staat het bestuur vrijk telefonisch contact met de bezwaarmaker op te nemen	55
6.2.3	Praktijk	57
	<i>In welke bezwaarzaken wordt gebeld?</i>	57
	<i>Wie belt?</i>	58
	<i>Hoeveel informatie heeft de beller over de bezwaarzaak?</i>	58
	<i>Met wie wordt gebeld ingeval van bijstand door een advocaat?</i>	59
	<i>Met wie wordt gebeld als er een derde-partij is?</i>	60
	<i>Wat is het doel van het telefoongesprek?</i>	60
6.2.4	Aanbevelingen	61
	<i>In welke bezwaarzaken wordt gebeld?</i>	61
	<i>Wat is het doel van het telefoongesprek?</i>	61
	<i>Wie belt?</i>	61
	<i>Hoe geïnformeerd is de beller?</i>	62
	<i>Wie wordt gebeld als de bezwaarmaker een professionele rechtshulpverlener heeft?</i>	62
	<i>Wie worden er gebeld als er andere belanghebbenden zijn?</i>	62
6.3	Overleg in het vervolg op het telefonische contact	62
6.3.1	Vragen voor het bestuur	62
6.3.2	Wettelijk kader	63
	<i>Grenzen waarmee rekening moet worden gehouden</i>	63
	<i>Inspiratiebronnen</i>	64
6.3.3	Praktijk	64
	<i>Wie zijn bij het overleg betrokken?</i>	65
	<i>Met welke formaliteiten gaat het overleg gepaard?</i>	66
	<i>Over welke stukken beschikken partijen bij het informele overleg?</i>	66
	<i>Wat moet over het overleg worden vastgelegd?</i>	67
6.3.4	Aanbevelingen	67
	<i>Wie zijn bij het overleg betrokken?</i>	67
	<i>Aan welke formaliteiten moet worden voldaan om het overleg te kunnen voeren?</i>	68
	<i>Moeten partijen over de op de zaak betrekkinghebbende stukken beschikken?</i>	68
	<i>Moet een afspraak worden gemaakt over de termijn om te beslissen op het bezwaarschrift?</i>	68
	<i>Wat moet over het overleg worden vastgelegd?</i>	69

7. Overeenstemming en de consequenties daarvan

7.1	Inleiding	70
7.2	De uitkomst van het overleg	71
7.2.1	Inleiding	71
7.2.2	Instandlating	72
7.2.3	Instandlating plus afspraak	72
7.2.4	Herziening	74

7.3	Vastlegging van de overeenstemming	76
7.3.1	Vragen voor het bestuur	76
7.3.2	Wettelijk kader	76
7.3.3	De overeenstemming impliceert wijziging van het bestreden besluit	77
	<i>Ad 1. Een beslissing op bezwaar</i>	77
	<i>Ad 2. Een nieuw primair besluit</i>	77
7.3.4	De overeenstemming houdt in dat het besluit blijft zoals het is	78
7.3.5	Praktijk	78
7.3.6	Aanbevelingen	81
	<i>Overeenstemming schriftelijk vastleggen</i>	81
	<i>Nieuw primair besluit of besluit op bezwaar?</i>	81
7.4	Intrekking als consequentie van overeenstemming	81
7.4.1	Vraag voor het bestuur	81
7.4.2	Wettelijk kader	82
	<i>Schriftelijk kan altijd, mondeling mag soms</i>	82
	<i>Mondelinge intrekking tijdens informeel overleg?</i>	82
	<i>Intrekking per e-mail?</i>	83
	<i>Intrekking per telefoon?</i>	83
7.4.3	Praktijk	83
	<i>Hoe wordt in de praktijk de intrekking van het bezwaar geregeld?</i>	83
7.4.4	Aanbevelingen	85
7.5	Proceskosten	86
7.5.1	Vraag voor het bestuur	86
7.5.2	Wettelijk kader	86
7.5.3	Praktijk	87
7.5.4	Aanbevelingen	87

8. Alsnog horen

8.1	Inleiding	88
8.2	Wel of geen hoorzitting?	89
8.2.1	Wettelijke bepalingen	89
8.2.2	Meerwaarde van het horen	90
8.3	De voorbereiding van de hoorzitting	91
8.3.1	Ter inzage leggen van stukken voorafgaand aan de hoorzitting	91
8.3.2	De uitnodiging	92
8.4	Door wie moet worden gehoord?	93
8.5	Het karakter van de hoorzitting	95
8.5.1	Algemeen	95
8.5.2	Horen van partijen al dan niet in elkaars aanwezigheid en al dan niet in het openbaar	97
8.6	Na de hoorzitting	98
8.6.1	Verslag	98
8.6.2	Nieuwe feiten en/of gewijzigde omstandigheden	98
8.6.3	Advies	99

9. Het besluit op bezwaar

9.1	Inleiding	100
9.2	Beslistermijnen	101
9.2.1	Termijnen voor het beslissen op bezwaarschriften	101
9.2.2	Opschorten of verdagen van de beslistermijn	101
9.2.3	Opschorting	102
9.2.4	Verdaging	102
9.2.5	Termijnen voor deelbeslissingen	103
9.2.6	Aanbevelingen	104
	<i>Schriftelijke bevestiging ontvangst bezwaarschrift door het bestuur aan de indiener (art. 6:14 lid 1 Awb)</i>	104
	<i>Telefonisch contact met de indiener van het bezwaarschrift na binnenkomst van het bezwaar</i>	104
	<i>Informeel gesprek met de bezwaarmaker en eventueel andere belanghebbenden</i>	104
	<i>Hoorzitting</i>	104
	<i>Beslistermijnen en het voeren van overleg over het bezwaarschrift</i>	104
	<i>Verdaging van de beslistermijn</i>	105
9.3	De heroverweging	106
9.3.1	De heroverweging moet volledig zijn	107
9.3.2	De heroverweging moet plaats vinden op grondslag van de bezwaren	107
9.3.3	De heroverweging mag niet leiden tot een slechtere rechtspositie van bezwaarmaker	108
9.3.4	De heroverweging moet een ex-nunc -beoordeling inhouden	109
9.4	De beslissing	110
9.5	Vergoeding van kosten	111
9.5.1	Voorwaarden voor kostenvergoeding	111
9.5.2	Hoogte van de vergoeding	112
9.6	Motivering, bekendmaking en rechtsmiddelenverwijzing	114
9.6.1	Motivering	114
9.6.2	Bekendmaking en mededeling	114
9.6.3	Rechtsmiddelenverwijzing	115

Deel III Randvoorwaarden en varia

10. Randvoorwaarden

10.1	Inleiding	116
10.2	Organisatorische en financiële randvoorwaarden	117
10.3	Kennis en vaardigheden	118
10.4	Juridische randvoorwaarden	119

11. Varia

11.1	Inleiding	120
11.2	Rechtstreeks beroep	121
11.3	Samenloop met klachtrecht	121
11.4	Lastig klaag- en bezwaargedrag & misbruik van bevoegdheid	122
11.4.1	Omgaan met lastig klaag- of bezwaargedrag	122
11.4.2	Misbruik van bevoegdheid	122
11.5	Informeel overleg met no cure no pay rechtstandverleners	124
11.6	Administratief beroep	125

Literatuur

126

1

Inleiding

1.1 Doelstelling

Sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht in 1994 is de bezwaarprocedure de verplichte voorprocedure voor het beroep op de rechter. Uitgangspunt van de wetgever was dat als een bestuursorgaan een besluit neemt waar een burger het niet mee eens is, beroep op de rechter mogelijk moet zijn. Procedures bij de rechter zijn echter kostbaar en duren lang. Ze moeten daarom worden vermeden als ze niet echt noodzakelijk zijn. De Awb bepaalt om die reden dat de burger pas een beroep op de rechter kan doen nadat een bezwaarschriftprocedure is gevoerd. Die is bedoeld als een laagdrempelige, eenvoudige procedure bij het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit heeft genomen. Het is beter dat bestuur en burger er zelf uitkomen dan dat de rechter zich over hun geschil moet buigen, zo was de gedachte.¹ Feit is dat tegen besluiten die bestuursorganen op bezwaarschriften nemen, niet vaak beroep wordt ingesteld. De zeefwerking van de bezwaarprocedure is groot. Betekent dit dat de bezwaarprocedure een succes is? Dat is te eenvoudig gedacht. Uit onderzoek blijkt dat veel burgers niet zo tevreden zijn met de manier waarop de bezwaarprocedure verloopt. Ze ervaren die als formeel en afstandelijk en vinden dat het bestuur bij de heroverweging van het besluit te weinig met hun belangen rekening houdt. Hoe is deze discrepantie tussen de bedoeling van de wetgever en de praktijk van alledag te verklaren?

¹ Zie hierover: M. Scheltema, 'Inleiding', in: A.T. Marseille & L. van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdiend vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

Een belangrijke reden is de grote aandacht voor de juridische invalshoek bij de behandeling van bezwaarschriften. Die is op zich goed te begrijpen: goede rechtsbescherming tegen handelingen van de overheid is een belangrijk kenmerk van een rechtsstaat. Daarom geeft de bezwaarschriftprocedure – waarbij kenmerkend is dat de burger zijn bezwaar indient bij het bestuursorgaan dat ook het oorspronkelijke besluit heeft genomen – veel aandacht aan waarborgen om vooringenomen besluitvorming tegen te gaan. Zo heeft de bezwaarmaker recht op een hoorzitting, moet de beslissing op zijn bezwaar worden genomen door een andere ambtenaar dan degene die het oorspronkelijke besluit heeft genomen en moet dat besluit goed worden gemotiveerd. Bovendien biedt de wet de mogelijkheid een commissie van buitenstaanders over het bezwaar te laten adviseren. Bij de klassieke behandeling van een bezwaarschrift domineert het juridische perspectief op het geschil. De waarborgen van de bezwaarschriftprocedure worden gevolgd en de regels uit de wet stipt toegepast. Pas geruime tijd nadat het bezwaar is binnengekomen wordt een hoorzitting georganiseerd waar een andere ambtenaar of een commissie de bezwaarmaker te woord staat. Is sprake van een adviescommissie, dan lijkt de hoorzitting vaak op een zitting bij de bestuursrechter. Partijen – de bezwaarmaker en het bestuursorgaan – bepleiten hun zaak voor de commissie. Geruime tijd daarna volgt dan de beslissing op het bezwaar. Het bestuur probeert het besluit zodanig te motiveren dat het een eventuele rechterlijke beoordeling kan overleven. Een dergelijke behandeling kan functioneel zijn als sprake is van een duidelijk conflict: men is het oneens over de rechtsregels, over de feiten of over het meest wenselijke beleid. Vaak gaat het echter om iets anders en kan aan het geschil tussen bestuur en burger op een snellere en eenvoudiger manier een eind worden gemaakt dan door het afwerken van een formeel vormgegeven bezwaarschriftprocedure.

Goede communicatie tussen bezwaarmaker en bestuursorgaan is van groot belang, bij voorkeur direct nadat het bezwaarschrift bij het bestuursorgaan binnenkomt. Dat kan door snel telefonisch contact te zoeken met de bezwaarmaker, om van hem te horen waarom hij bezwaar heeft gemaakt. Het telefoongesprek kan er toe leiden dat het bezwaar wordt ingetrokken, bijvoorbeeld omdat het op een misverstand over de inhoud van het besluit blijkt te berusten of omdat de bezwaarmaker na uitleg het besluit accepteert, ook al biedt het hem niet waar hij op had gehoopt. Denkbaar is ook dat het telefoongesprek tot de afspraak leidt dat een ambtenaar van de afdeling die het besluit heeft voorbereid (de vakafdeling) met de bezwaarmaker en de bezwaarbehandelaar om tafel gaan, om te kijken of er een oplossing kan worden gevonden voor het probleem dat reden was voor het maken van bezwaar. Maar het telefoongesprek kan ook tot de afspraak leiden het bezwaar op een hoorzitting te houden, hetzij omdat de bezwaarmaker dat het liefst heeft, hetzij omdat de vakafdeling daar de voorkeur aan geeft. De bezwaarmaker kan daarbij ook aangeven of hij prijs stelt op ambtelijk horen of horen door een (externe) adviescommissie. Een dergelijke handelwijze betekent dat het geschil minder eenzijdig vanuit een juridische invalshoek wordt benaderd. Voor de burger is van belang dat hij daadwerkelijk ervaart dat hij serieus wordt genomen, dat hij zijn argumenten naar voren kan brengen en dat hij uitleg van het bestuur krijgt als zijn bezwaren niet doorslaggevend blijken te kunnen zijn. Is op die wijze sprake van procedurele rechtvaardigheid, en heeft de burger het vertrouwen dat die hem geboden wordt, dan is een goede oplossing voor het geschil veel eenvoudiger.

Wat is een goede oplossing van een geschil? Die heeft twee kanten:

1. Allereerst is er de objectieve kant. De behandeling van een bezwaar moet leiden tot een besluit dat in overeenstemming met het recht is, dat op de juiste feiten berust en waarin het algemeen belang en het specifieke belang van de burger goed zijn meegewogen. Kort gezegd: een burger moet krijgen waar hij recht op heeft, maar niet waarop hij geen recht heeft.
2. Daarnaast is er de subjectieve kant: wordt de uitkomst van de procedure door partijen aanvaard? De objectieve kant kan wellicht worden gewaarborgd door goede juristen naar de zaak te laten kijken, voor de subjectieve kant is communicatie met de bezwaarmaker van belang.²

Voor het bestuur is het de kunst bij ieder bezwaarschrift de passende behandeling te vinden. Doelstelling van deze handleiding is dan ook het beschrijven van verschillende modaliteiten waaruit bij de behandeling van bezwaarschriften kan worden gekozen. De handleiding beoogt op die manier ondersteuning te bieden bij het kiezen van die modaliteit die voor de behandeling van het betreffende bezwaarschrift het meest geschikt is, die de bezwaarmaker geeft waarop hij recht heeft en waarbij de uitkomst door betrokken partijen wordt aanvaard. In de handleiding worden veel voorbeelden en casuïstiek ontleend aan de brede uitvoeringspraktijk waarin de bezwaarschriftprocedure haar werking heeft. Waar mogelijk worden procesbeschrijvingen, voorbeeldbrieven en *best practices* gebruikt. De nadruk ligt op leesbaarheid en praktische toepasbaarheid. Veel aandacht gaat uit naar de praktijk bij gemeenten, provincies en grote uitvoeringsorganisaties. Omdat de bezwaarschriftprocedure ook van toepassing is op besluiten van veel andere bestuursorganen is de handleiding zo geschreven dat die ook in andere situaties toepasbaar is, zoals binnen scholengemeenschappen, kleine zelfstandige bestuursorganen en de politieorganisatie. Door voorbeelden te ontleen aan verschillende beleidsterreinen wordt dat brede bereik gerealiseerd.

1.2 Doelgroep

De handleiding is geschreven voor (juridisch) medewerkers die werkzaam zijn bij de overheid. De nadruk ligt op de medewerkers die betrokken zijn bij de behandeling van bezwaarschriften. De doelgroep is echter breder omdat de bezwaarschriftprocedure samenhangt met de voorbereiding van het primaire besluit. De handleiding richt zich daarom voor een deel ook op de voorbereiding en bekendmaking van primaire besluiten omdat dat gevolgen kan hebben voor de kans dat tegen het besluit bezwaar wordt gemaakt. Verder is van belang dat één van de doelstellingen van de bezwaarschriftprocedure is het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming door de overheid. Bezwaarschriften kunnen informatie verschaffen over de wijze waarop de voorbereiding van het primaire besluit verloopt of over het toepasselijke beleid. Dat kan reden zijn om aanpassingen door te voeren in de primaire besluitvormingsfase. Vaak is bij het bestuursorgaan of bij de rest van de organisatie niet bekend hoe wordt beslist binnen een vakafdeling waaraan (in de persoon van de verantwoordelijke manager of een specifieke medewerker) de bestuursbevoegdheid is gemandateerd. Het is dus van belang dat informatie daarover via de bezwaarschriftprocedure wordt teruggekoppeld. Daaraan wordt in deze handleiding ook aandacht besteed.

Behalve voor (juridisch) medewerkers die werkzaam zijn bij overheidsorganisaties, kan de handleiding ook relevant zijn voor belanghebbenden die bezwaarschriften indienen of overwegen dat te doen. Hoewel bezwaarmakers en andere belanghebbenden via de website of ander informatiemateriaal van het bestuursorgaan worden geïnformeerd over de bezwaarschriftprocedure, blijkt die informatie vaak niet voldoende te zijn.³ Via hun rechtshulpverleners en andere intermediairs kan deze handleiding ook voor hen meerwaarde bieden. Heel vaak is het indienen van een bezwaarschrift niet de juiste aanpak voor het probleem waarmee een burger worstelt.

De Nationale ombudsman heeft daarom de 'Bezwaarkaart' opgesteld die burgers kan helpen bij de vraag of het zinvol is bezwaar te maken. Aan de hand van een aantal vragen en adviezen kunnen burgers afwegen wat voor hen de beste weg is om aandacht te vragen voor hun probleem. De Nationale ombudsman stelt de 'Bezwaarkaart' beschikbaar aan bestuursorganen om als bijsluiter bij hun besluiten te voegen. De 'Bezwaarkaart' krijgt in paragraaf 5.2 nadere aandacht.

² Scheltema 2013.

³ Waard, B. W. N. de (2011). (red.). *Ervaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

1.3 Inhoud

De handleiding is chronologisch opgezet. Voordat de inhoud van de Awb-bezwaarschrift-procedure aan de orde komt, bestaat het eerste deel van de handleiding uit twee algemene hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de regeling van de Awb in hoofdlijnen beschreven. In hoofdstuk 3 komen de uitgangspunten aan de orde waaraan de behandeling van bezwaarschriften moet voldoen (behoorlijkheid, rechtmatigheid en doelmatigheid) en de consequenties daarvan voor de inrichting van de procedure. In het tweede deel van deze handleiding wordt de procedure van de behandeling van bezwaarschriften stap voor stap gevolgd. Van de ontvangst van het bezwaarschrift tot en met het besluit op bezwaar. Een bezwaarschrift wordt ingediend tegen een besluit. Bij de voorbereiding daarvan kan al worden geprobeerd te voorkomen dat over het besluit een geschil ontstaat. Om die reden wordt in hoofdstuk 4 aandacht geschonken aan de primaire besluitvorming, met name vanuit het gezichtspunt 'voorkomen is beter dan genezen'. De hoofdstukken 5 tot en met 9 betreffen de inrichting van de bezwaarschriftprocedure. Hoofdstuk 10 gaat over de randvoorwaarden, zoals de inrichting van de organisatie, de benodigde kennis en de beschikbare financiën, die vervuld moeten worden voor een effectieve en doelmatige behandeling van bezwaarschriften. Tot slot wordt in hoofdstuk 11 ingegaan op onderwerpen in de marge van de bezwaarschrift-procedure, zoals de procedure van het instellen van rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

1.4 Website en andere activiteiten

Bij deze handleiding hoort een website (zie: www.prettigcontactmetdeoverheid.nl) waarop meer voorbeelden uit de bestuurspraktijk te vinden zijn. Daar is ook een stappenplan uitgeschreven van de verschillende handelingen verbonden met de behandeling van bezwaarschriften. De website bevat meer informatie voor het toepassen van de benodigde vaardigheden, onderzoeksrapportages, (instructie)filmpjes, checklists, voorbeeld(brieven) en modellen etc. De komende jaren worden door het kenniscentrum Prettig Contact met de Overheid tal van activiteiten georganiseerd om de basisgedachten die aan deze handleiding ten grondslag liggen verder te ontwikkelen. Daarnaast kunt u bij het Kenniscentrum Prettig Contact met de Overheid terecht voor ondersteuning bij het opzetten en invoeren van informele interventies in het primaire proces en bij de behandeling van bezwaarschriften. Tot slot zijn uw reacties op deze handleiding van harte welkom. We zijn erg benieuwd naar uw ervaringen en adviezen. Daarvoor kunt u een e-mailbericht sturen aan info@pcmo.wmrijk.nl.

2

De regeling en de praktijk van de bezwaarschriftprocedure

2.1 Inleiding

De bedoeling van de wetgever bij de introductie van de algemeen verplichte voorprocedure in bezwaar is dat als een belanghebbende het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, hij een laagdrempelige procedure kan volgen waarin het bestuur bekijkt of er reden is het besluit te herzien. Het bestuursorgaan komt niet direct bij de bestuursrechter terecht. In plaats daarvan krijgt het bestuursorgaan de kans in gesprek met de bezwaarmaker, en eventuele andere belanghebbenden, zijn besluit te heroverwegen. Dat kan voor de burger een snelle goedkope manier zijn om het geschil op te lossen en kan tevens onnodige belasting van de bestuursrechter voorkomen. Zo kan effectieve geschilbeslechting gestalte krijgen zonder dat langdurige, kostbare en belastende procedures moeten worden gevolgd. De bezwaarschriftprocedure is met deze achterliggende gedachten in de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen.

In dit hoofdstuk komen de uitgangspunten van de bezwaarschriftprocedure aan de orde (paragraaf 2.2), de regeling van de procedure in de hoofdstukken 6 en 7 (paragraaf 2.3) en informatie over de wijze waarop de procedure in de praktijk functioneert (paragraaf 2.4).

2.2 Uitgangspunten van de wettelijke regeling

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft algemene regels over de interactie tussen overheid en burgers. Omdat overheidshandelen voor een groot deel plaatsvindt in de vorm van besluiten, verbaast het niet dat het begrip besluit in de Awb centraal staat. Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (art. 1:3 lid 1 Awb). De Awb geeft regels over de procedure van totstandkoming van besluiten, normen waaraan besluiten moeten voldoen en regelt procedures van bezwaar en beroep. Uitgangspunt is dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter (art. 8:1 Awb). Echter, voordat beroep bij de bestuursrechter mogelijk is, moet als regel eerst bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (art. 7:1 lid 1 Awb). De opbouw van de rechtsbeschermingshoofdstukken van de Awb is als volgt. In hoofdstuk 6 zijn de algemene bepalingen te vinden die zowel zien op de bezwaarschriftprocedure als op het beroep op de bestuursrechter. Die bepalingen betreffen algemene onderwerpen zoals de termijnen voor indiening van bezwaar of beroep, de eisen waaraan een bezwaar- of beroepschrift moet voldoen en regels over de intrekking of wijziging van besluiten hangende bezwaar of beroep. In hoofdstuk 7 zijn vervolgens de specifieke regels opgenomen over bezwaar en administratief beroep. In hoofdstuk 8 is ten slotte het procesrecht te vinden dat geldt wanneer beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter. In titel 8.5 (art. 8:104 e.v. Awb) zijn de regels te vinden over het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Gerechtshoven (voor zover die als bestuursrechter optreden).

De bezwaarschriftprocedure is bekend geworden door de Wet administratiefrechtelijke overheidsbeslissingen (de Wet Arob) van 1976. Volgens de grondgedachte van die regeling kon pas beroep op de bestuursrechter worden ingesteld tegen een beschikking van een bestuursorgaan wanneer die beschikking voorafgaand daaraan door het bestuursorgaan was heroverwogen. Deze grondgedachte uit de Wet Arob is in de Awb overgenomen in art. 7:1 lid 1. Bestuurlijke heroverweging kan plaatsvinden in het kader van de bezwaarschriftprocedure, in een procedure van administratief beroep, in een goedkeuringsprocedure of via het voorbereiden van een besluit met behulp van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb). De bestuurlijke heroverweging is niet vrijblijvend. Waar de wet die heroverweging voorschrijft, wordt de toegang tot de rechter (afgezien van spoedprocedures) geblokkeerd totdat er een besluit in heroverweging is genomen. Centrale gedachte achter de bestuurlijke heroverweging in de vorm van de bezwaarschriftprocedure is dat iedereen fouten kan maken, dus ook bestuursorganen. In een op het geschil toegesneden eenvoudige procedure kunnen die fouten snel worden hersteld. Met de verlengde besluitvorming zijn bestuursorgaan en belanghebbende beide gediend. Als er een geschil is tussen een bestuursorgaan en een belanghebbende, kan de heroverweging er toe leiden dat het kader waarbinnen het bestuur zijn afweging moet maken, wordt verduidelijkt.

De behandeling van een bezwaarschrift kan er voor zorgen dat de belanghebbende snel zijn recht haalt. Het kan ook zijn dat hem duidelijk wordt dat het bestuur, vanwege het juridisch kader waaraan het is gebonden, niet de mogelijkheid heeft een ander besluit te nemen. Daarbij komt dat de bestuurlijke heroverweging in vergelijking met een rechterlijke toetsing verder gaat dan een beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Ook beleidsvragen kunnen aan de orde komen en dat kan in het voordeel zijn van de belanghebbende.

Schema 2.1. Hoofd- en nevenfuncties van de bezwaarschriftprocedure

Hoofdfuncties

Verlengde besluitvorming (eenvoudige procedure voor foutenherstel)

Rechtsbescherming in het individuele geval

Nevenfuncties

Zeef- of filterwerking

Verduidelijkingsfunctie

Leereffect

Compensatie voor mandaat

Naast hoofddoelstellingen – verlengde besluitvorming en geschilbeslechting – kent de bezwaarschriftprocedure een aantal nevendoelstellingen. Een belangrijke doelstelling is de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure. Rechtspraak is kostbaar en het duurt vaak lang voordat er een finaal rechterlijk oordeel ligt. Het instellen van beroep op een rechter leidt vaker niet dan wel tot een direct contact tussen een appellant en een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan. Rechtzoekenden blijven niet zelden gefrustreerd achter na een rechterlijke uitspraak. Er is dus veel aan gelegen te voorkomen dat een geschil bij de rechter terecht komt. Het verplicht volgen van de bezwaarschriftprocedure kan het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd, beperken. Deze zeef- of filterwerking blijkt zich in de praktijk ook daadwerkelijk voor te doen. Veel geschillen worden in de bezwaarschriftprocedure opgelost doordat het bestuursorgaan een geheel of gedeeltelijk ander besluit neemt, of doordat de beslissing beter wordt uitgelegd. Niet zelden raakt de bezwaarmaker overtuigd van de juistheid van het genomen besluit. Ook als het geschil toch blijft bestaan, blijkt vaak dat de bezwaarmaker afziet van de gang naar de rechter, bijvoorbeeld omdat hij een andere inschatting maakt van de kans van slagen van zijn beroep.

Tekstbox 2.1. De zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure

De zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure blijkt zich in de praktijk daadwerkelijk voor te doen. Op veel beleidsterreinen blijkt die zeefwerking bovendien aanzienlijk te zijn. Uit onderzoek naar de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure onder de Wet Arob blijkt dat die zeefwerking gemiddeld ongeveer 75% bedroeg.¹ Uit de eerste evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht blijkt dat dit percentage op verschillende beleidsterreinen nog hoger is. In belastingzaken is de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure ca. 95%. Dat betekent dat één van elke twintig besluiten die worden genomen op ingediende bezwaarschriften, bij de belastingrechter wordt aangevochten. Bij de studiefinanciering ligt de filterwerking net boven de 95%: in 4,3% van de besluiten op bezwaar komt de bestuursrechter er aan te pas. In bijstandszaken wordt ongeveer 10% van de besluiten op bezwaar bij de rechter aangevochten.² Dergelijke percentages nemen niet weg dat op andere bijzondere delen van het bestuursrecht afwijkende cijfers worden aangetroffen.

Ook als na de bezwaarprocedure toch een procedure bij de rechter volgt, behoeft de inspanning die in de bezwaarfase is gepleegd niet tevergeefs te zijn. In veel gevallen wordt alleen al winst geboekt doordat een dossier is gevormd. Bovendien is het geschil vaak scherper in kaart gebracht na de heroverweging in bezwaar. Dat is een voordeel voor het bestuursorgaan, voor de betrokken burgers en voor de rechter. Ze kunnen zich op de kern van het geschil concentreren. Tegenover de zeefwerking staat overigens dat geschillen door de bezwaarprocedure eerder aan het licht komen. Het is betrekkelijk eenvoudig een bezwaarschrift in te dienen. Het inschakelen van een rechtshulpverlener is niet verplicht en – anders dan bij een beroep op de rechter – zijn aan het indienen van een bezwaar geen kosten verbonden (art. 7:15 lid 1 Awb). De mogelijkheid van bezwaar zorgt ervoor dat latente conflicten over besluiten manifest worden.

De bezwaarschriftprocedure heeft ook een kwaliteitsoogmerk: als het primaire besluit kwalitatief onder de maat is, kan bezwaar tot verbetering zorgen. Dat bestuursorganen hun besluiten af en toe moeten heroverwegen, zou tot kwaliteitsverbetering van besluitvorming in het algemeen kunnen leiden. Dit leereffect van de bezwaarschriftprocedure komt in de praktijk niet steeds goed uit de verf. In theorie heeft de laagdrempelige procedure voor het herstel van fouten als voordeel dat in eigen huis, bij het bestuursorgaan zelf, inzicht ontstaat in sterke en zwakkere kanten van het primaire proces. In een lerende organisatie wordt de bezwaarschriftprocedure benut om de kwaliteit van dat primaire proces op peil te houden. Een ander kwaliteitsoogmerk is nauw verbonden met het voorgaande: bezwaarschriften kunnen het bestuursorgaan attenderen op structurele gebreken in de primaire besluitvorming, die zich vaak aan het zicht van het bestuur onttrekt. Bestuursbevoegdheden zijn steeds vaker laag in de organisatie gemandateerd. Bezwaarschriften vergroten – zij het in incidentele gevallen – het zicht van het bestuur op wat er in het primaire proces gebeurt. Wanneer binnen de organisatie aandacht bestaat voor juridische kwaliteitszorg, richt die zich vaak juist op de uitkomsten van de bezwaarschriftprocedure.

¹ C.M. Breeuwsma, E. Helder, E. Niemeijer, H. Rawee, J. Griffiths & M. Oosting, *Arob-praktijken*, Deventer: Kluwer 1984.

² M.S. Beerten, J.J.A. Bosch, H.E. Bröring, M. Herweijer, A.J.G.M. van Montfort, F.M. Noordam & F.W. Verbaas, *Aspecten van financiële beschikkingverlening. Een eerste evaluatie van de Awb*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

Er zijn verschillende manieren waarop de bestuurlijke heroverweging bij kan dragen aan verbetering van de kwaliteit van het primaire proces. Hieronder is een aantal daarvan op een rijtje gezet.

Tekstbox 2.2. *De heroverwegingsprocedure als instrument voor kwaliteitsbeheersing*

Instrumenten voor terugkoppeling en kwaliteitszorg

Rapportages aan de vakafdeling over de behandeling van het bezwaar in individuele gevallen

Algemene analyse in het jaarverslag van de hoor- en adviescommissie

Periodiek gesprek tussen de hoor- en adviescommissie en het bestuur

Overwegingen ten overvloede bij adviezen over ingediende bezwaarschriften

Signaleringsfunctie voor juridische kwaliteitszorg

Bovenstaande (neven)doelstellingen van de bezwaarschriftprocedure zijn vooral vanuit het perspectief van het bestuursorgaan bezien. Maar eigenlijk moet de bezwaarschriftprocedure worden beschouwd vanuit het perspectief van de bezwaarmaker. De bezwaarschriftprocedure geeft hem de mogelijkheid (opnieuw) in gesprek te gaan met het bestuursorgaan over diens besluit. De bezwaarmaker wil door het bestuursorgaan serieus genomen worden als hij een bezwaarschrift indient. De regeling in de Awb komt aan die behoefte tegemoet, door de bezwaarmaker te garanderen dat het bestuur nog een keer goed naar zijn besluit kijkt en vervolgens expliciet een beslissing op zijn bezwaar neemt. Het bestuursorgaan heeft dus een reactieplicht en de bezwaarmaker mag er op vertrouwen dat aan de formele reactie van het bestuur een zorgvuldige procedure vooraf gaat, waarin hij als hij dat wenst ook wordt gehoord over zijn bezwaar. Deze handleiding betreft de vraag hoe de bezwaarschriftprocedure zo kan worden ingericht dat een optimaal resultaat wordt bereikt. Anders gezegd: hoe kan de behandeling van het bezwaarschrift zo goed mogelijk leiden tot een oplossing voor het tussen bezwaarmaker en bestuursorgaan gerezen geschil? ‘Zo goed mogelijk’ betekent dat de bezwaarschriftprocedure tegen minimale kosten, met maximale snelheid, een uitkomst kent die in de ogen van de bezwaarmaker acceptabel is, mede bezien in het licht van de daartoe gevolgde procedure. Idealiter leidt dat er toe dat de overheid het vertrouwen van de bezwaarmaker (deels) terug wint, ook al krijgt de bezwaarmaker misschien niet het besluit dat hij graag wil hebben.

2.3 Hoofdpijnen van de bezwaarschriftprocedure

2.3.1 Bezwaar voor beroep

Voordat de belanghebbende zich met een beroepschrift tot de bestuursrechter wendt, dient hij als regel bezwaar te maken tegen het besluit waar hij het niet mee eens is. Deze hoofdregel staat in art. 7:1 Awb. De bezwaarschriftprocedure geldt als een ontvankelijkheidseis voor het beroep op de bestuursrechter. Dat beroep is alleen ontvankelijk als eerst bezwaar is gemaakt. In art. 7:1 lid 1, onderdelen a t/m g, Awb staan de uitzonderingen op de hoofdregel vermeld. De belangrijkste zijn dat geen bezwaar kan worden ingesteld tegen een besluit dat op bezwaar of in administratief beroep is genomen, aan goedkeuring is onderworpen, de goedkeuring van een ander besluit of de weigering van die goedkeuring inhoudt, of is voorbereid met behulp van de in afdeling 3.4 Awb geregelde inspraakprocedure. De rode draad van die uitzonderingen is dat er dan al sprake is van een procedure die voorziet in een bestuurlijke heroverweging. In elk van die gevallen is er immers steeds een (ander) bestuursorgaan dat het genomen besluit tegen het licht houdt. De bezwaarschriftprocedure zou in die gevallen slechts meer van hetzelfde betekenen en is daarom niet van toepassing.

2.3.2 Bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit nam

Een bezwaarschrift wordt ingediend bij het bestuursorgaan (art. 6:4 lid 1 jo. art. 1:5 lid 1 Awb) dat het bestreden besluit heeft genomen. Het bestuursorgaan beslist ook op het bezwaarschrift. De bevoegdheid om te beslissen kan worden gemandateerd, met inachtneming van de grenzen die in art. 10:3 lid 3 Awb worden getrokken.

2.3.3 Uitgangspunt: besluit, met beperkingen en verruimingen

Bezwaar (en beroep) kan alleen worden ingesteld tegen besluiten in de zin van art. 1:3 Awb. Op dit uitgangspunt bestaat een aantal uitzonderingen. Zo kan tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels geen bezwaar (en beroep) worden ingesteld (art. 8:3 lid 1 Awb). Evenmin kan tegen een besluit dat is genomen ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling bezwaar (en beroep) worden ingesteld (art. 8:3 lid 2 Awb). Daartegenover staat dat soms bezwaar kan worden gemaakt, ook al is geen sprake van een besluit. Dat is onder meer aan de orde in art. 6:2 sub a Awb (de schriftelijke weigering een besluit te nemen) en in art. 8:2 lid 1 Awb (een andere handeling als een besluit ten aanzien van een ambtenaar).

2.3.4 Vorm- en procedurevereisten

Een bezwaarschrift kan alleen schriftelijk worden ingediend (art. 6:4 Awb). Mondeling bezwaar maken kan dus in beginsel niet. In art. 6:5 Awb wordt vervolgens een aantal andere ontvankelijkheidseisen gesteld, zoals de ondertekening en een aanduiding van het besluit waarop het bezwaar betrekking heeft. De indiening van het bezwaarschrift is aan een termijn gebonden, die zes weken bedraagt (art. 6:7 Awb) en die ingaat op de dag nadat het bestreden besluit is bekendgemaakt (art. 6:8 lid 1 Awb). Een bezwaarschrift is tijdig ingediend als het voor het einde van de termijn is ontvangen (art. 6:9 lid 1), of voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen (art. 6:9 lid 2 Awb).

2.3.5 Horen

Voordat een besluit op bezwaar kan worden genomen, dient de bezwaarmaker (en eventuele derden) in de gelegenheid te worden gesteld te worden gehoord (art. 7:2 lid 1 Awb). Voor het horen kan een commissie worden ingesteld. Een commissie kan bestaan uit ambtenaren, maar kan ook (geheel of gedeeltelijk) worden samengesteld uit externen (art. 7:5 jo. 7:13 Awb). Een (geheel of gedeeltelijk) extern samengestelde, onafhankelijke commissie adviseert het bestuursorgaan over het op bezwaar te nemen besluit. Van een onafhankelijke adviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb is sprake wanneer de voorzitter van de commissie geen lid, voorzitter of ambtenaar is van het bestuursorgaan.

2.3.6 Volledige heroverweging

Het bestuursorgaan dat beslist op bezwaar moet zijn besluit volledig heroverwegen. Dat betekent dat niet slechts op rechtmatigheidseisen moet worden gelet, maar dat ook meer bestuurlijke afwegingen kunnen worden overgedaan in bezwaar. Dat is met name relevant als de bevoegdheidsgrondslag een zekere ruimte (beleidsvrijheid, beoordelingsruimte of -vrijheid) toekent aan de uitvoeringspraktijk. Bij de heroverweging moet rekening worden gehouden met gewijzigde feiten of omstandigheden en met de wijziging van het geldende recht. Gesproken wordt van heroverweging 'ex nunc', naar nu. Bij de heroverweging staat het geschil tussen belanghebbende en bestuursorgaan centraal. Het bestuursorgaan mag bij de heroverweging niet buiten de grenzen van dat geschil treden. De grenzen van het geschil worden bepaald door de inhoud van het primaire besluit en de inhoud van het bezwaarschrift en door wat tijdens het horen naar voren wordt gebracht. Daarbij geldt dat het bestuursorgaan de bezwaren ruim mag opvatten, maar ook weer niet zo ruim dat de indiener van een bezwaarschrift als gevolg van de heroverweging in een slechtere positie komt te verkeren (verbod op reformatio in peius). Dat is alleen anders wanneer een bestuursorgaan ook zonder dat een bezwaarschrift zou zijn ingediend tot wijziging of intrekking ten nadele van de bezwaarmaker mag overgaan. Daarvan is sprake wanneer in een wettelijk voorschrift de bevoegdheid tot intrekking is geregeld.

2.3.7 Uitkomst van de heroverweging

Het bevoegde bestuursorgaan moet na de heroverweging een besluit op bezwaar vaststellen. Als niet wordt voldaan aan de eisen die gelden voor het indienen van een bezwaarschrift, wordt het bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaard. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het bezwaarschrift te laat is ingediend, als de indiener geen belanghebbende is bij het besluit of als de aangevochten bestuurshandeling geen besluit is in de zin van de Awb. Wanneer de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats een nieuw besluit. Deze beslissing moet worden gemotiveerd en aan de belanghebbende(n) bekend worden gemaakt en meegedeeld (art. 7:12 lid 2 en 3 Awb). Ten slotte dient het besluit te worden voorzien van een zogenaamde rechtsmiddelverwijzing. De bij het bezwaar betrokken partijen moeten daaruit kunnen opmaken waar, hoe en wanneer beroep kan worden ingesteld tegen het besluit op bezwaar (art. 6:23 jo. 7:12 lid 4 Awb).

2.3.8 Intrekken van bezwaar

De bezwaarmaker kan zijn bezwaarschrift intrekken (art. 6:21 Awb). Reden om het bezwaar in te trekken kan zijn dat de bezwaarmaker tijdens de procedure tot de conclusie komt dat zijn bezwaar geen succes zal hebben. Reden voor intrekking kan ook zijn dat het bestuursorgaan beslist om aan de bezwaarmaker tegemoet te komen, waardoor die geen belang meer heeft bij de voortzetting van de procedure. De intrekking moet schriftelijk, expliciet en rechtmatig (vrijwillig) gebeuren. Schriftelijke vastlegging is belangrijk omdat het kan voorkomen dat discussie ontstaat over de vraag of al of niet een besluit op het bezwaarschrift moet worden genomen. Door een intrekking wordt het bestreden besluit immers onherroepelijk. De intrekking kan volgens het tweede lid van art. 6:21 ook mondeling gebeuren tijdens het horen. In dat geval wordt de intrekking immers vastgelegd in het verslag van het horen, waarmee de intrekking voldoende vast komt te staan.

2.4 Ervaringen in de praktijk

2.4.1 Kritiek op grond van de evaluaties van de Algemene wet bestuursrecht

Jaarlijks worden in Nederland ongeveer 2,6 miljoen bezwaarschriften ingediend.³ Hoe functioneert die procedure eigenlijk? Wat levert bezwaar op, en vooral: wat vinden bezwaarmakers er zelf van? Er is veel onderzoek gedaan naar het functioneren van de bezwaarschriftprocedure. Dat onderzoek laat zien dat de doelstellingen van de bezwaarschriftprocedure niet altijd goed uit de verf komen. Dat constateerde in 1996 de commissie Polak, die de eerste evaluatie van de Awb uitvoerde.⁴ Een belangrijk probleem is dat de bestuurlijke heroverweging nogal eens beperkt blijft tot een rechtmatigheidstoetsing. Dat versmalt de heroverweging. De toegevoegde waarde van bezwaar ten opzichte van het beroep op de bestuursrechter is dan kleiner dan mogelijk zou zijn. Daarvan zou vooral sprake zijn wanneer een bezwaarschriftencommissie wordt ingesteld die uit onafhankelijke deskundigen bestaat. In het kabinetsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur' onderschreef de regering dit onderdeel van de rapportage 'Bestuur in geding' van de werkgroep-Van Kemenade van november 1997.⁵ Ook de commissie-Boukema, die verantwoordelijk was voor de tweede evaluatie van de Awb, onderschreef deze kritiek.⁶

Sinds de invoering van de Awb in 1994 is de bezwaarschriftprocedure op verschillende onderdelen gewijzigd. Zo is artikel 7:1a Awb ingevoerd, dat het mogelijk maakt de bezwaarschriftprocedure over te slaan en rechtstreeks beroep in te stellen bij de bestuursrechter als zowel de bezwaarmaker als het bestuursorgaan dat een goed idee vinden. Verder is, door de wijziging van de Awb als gevolg van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, de bezwaarschriftprocedure niet van toepassing op het instellen van een rechtsmiddel tegen het uitblijven van een besluit (zie art. 7:1 lid 1 sub f Awb). De wijziging van de Awb door de Wet aanpassing bestuursprocesrecht per 1 januari 2013 leidt tot verbetering van de regels over het meenemen van nieuwe of gewijzigde besluiten in een lopende bezwaar- of beroepsprocedure en een aanpassing van de regeling van het horen in bezwaar.

De kritiek op het functioneren van de bezwaarschriftprocedure is echter niet verstomd. Dat blijkt uit verschillende proefschriften over dit onderwerp en tal van evaluatiestudies, waaronder de hiervoor genoemde evaluaties van de Awb. De commissie-Ilsink, die de derde evaluatie van de Awb in goede banen leidde, stelt in 2007 dat ondanks alle publicaties en eerdere onderzoeken toch nog maar weinig bekend is over de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure. Uit één van de onderzoeksrapporten⁷ blijkt bovendien een behoefte aan meer informele procedures met direct persoonlijk contact in plaats van de in de praktijk gebruikelijke formele en hoofdzakelijk schriftelijke behandeling.

³ Van der Velden, L., C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema (2010). *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴ *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996*, Verslag van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht, Den Haag 18 december 1996.

⁵ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 360, nr. 1.

⁶ *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Verslag van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, Den Haag 13 december 2001.

⁷ Laemers, M.T.A.B. e.a. (2007) *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*. Den Haag: Bju.

2.4.2 Prettig Contact met de Overheid

Deze constatering, de kritiek in de jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman, de hoge administratieve lasten en tot slot de uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van burgers over de kwaliteit van de overheidsdienstverlening⁸ vormen in 2007 aanleiding voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot het ontwikkelen van een menukaart bezwaarschriften⁹ en tot een eerste onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van een informele aanpak en behandeling.¹⁰ Voor dat onderzoek worden eind 2007 de vijf eerste succesvolle experimenten geanalyseerd. In deze vijf projecten nemen ambtenaren persoonlijk, informeel contact op met burgers naar aanleiding van een bezwaar¹¹ of om te voorkomen dat bezwaren zouden ontstaan.¹² Tussen de verschillende onderzochte benaderingen bestaan wel enkele verschillen maar als gemeenschappelijk kenmerk hebben deze projecten hun informele, pro-actieve en oplossingsgerichte werkwijze. Gezien de positieve uitkomsten, start medio 2008 een groot landelijk pionierproject (Prettig Contact met de Overheid) met 26 participerende bestuursorganen. Het gaat daarbij om actieonderzoek naar de mogelijkheden en effecten van de informele aanpak in zowel het primaire besluitvormingsproces als in de bezwaarfase.

⁸ In deze onderzoeken werden burgers gevraagd naar hun oordeel over 55 verschillende vormen van overheidsdienstverlening. De bezwaar- en klachtprocedures komen daar met een gemiddeld cijfer van 4,8 niet goed uit naar voren. TNS-NIPO (2008) *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening. Beoordeling van overheidsdienstverlening vanuit levensgebeurtenissen, o-meting* Den Haag: Ministerie van BZK; TNS-NIPO (2009) *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening. 1-meting*. Den Haag: Ministerie van BZK. Ministerie van BZK; TNS-NIPO (2010) *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening. 2-meting*. Den Haag: Ministerie van BZK.

⁹ Een overzicht van een aantal best practices. Zie de *Menukaart bezwaarschriften* (2007) Den Haag: Ministerie van BZK.

¹⁰ Van der Velden, L. (2008) *Een luisterend oor: over de inzet van mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van BZK, op basis van NMI - Koetsenruijter, C.C.J.M., A.M. de Koning & K. Smit (2008) *Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering*, Den Haag: Ministerie van BZK; Sira consulting B.V. (2008). *Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.

¹¹ De "Methode Overijssel" zie hierover De Graaf, K.J., Marseille, A.T. Herweijer, M. (2003) *Mediation in bezwaar, Evaluatie Mediationproject Provincie Overijssel*, Rijksuniversiteit Groningen; Koning, A. M. de 'Eindrapportage 2001-2005 Project Mediation, Vernieuwend perspectief' Provincie Overijssel, 2005.; en Koning, A. M. de & Brouwer J. (2008) *Methode Overijssel: bouwen aan vertrouwen; De inzet van mediationvaardigheden en mediation door overheden*. Rotterdam: NMI Kennisreeks & daarnaast "De Andere Aanpak" van het UWV zie hierover UWV (2005) *Samen werken aan de oplossing van het bezwaar*. Amsterdam en UWV (2006) *Samen verder werken aan de oplossing van het bezwaar*. Amsterdam. Daarnaast ging het om de in 2006 gestarte Bredase aanpak en het pilot project van de gemeente Amersfoort.

¹² Een experiment in 2006 in het kader van de instelling van nieuw landelijk landbouwbeleid (TOER) door de Dient Regelingen van het ministerie van LNV zie hierover o.a. de *Menukaart bezwaarschriften*, Ministerie van BZK, 2007.

De onderzoeksresultaten van dit eerste Prettig Contact met de Overheid pionierproject zijn gebaseerd op ruim 1100 gemonitorde zaaksbehandelingen in 16 verschillende overheidsdomeinen.¹³ In 60% van de gevallen gaat de voorkeur uit naar een informele behandeling en worden zaken ook informeel afgehandeld. De ervaringen van burgers met de informele aanpak zijn overwegend positief: 67% van de respondenten stelt tevreden te zijn met de uitkomst, 87% is tevreden over de inbreng van de behandelend ambtenaar, 96% is tevreden over de bejegening. Het gemiddelde rapportcijfer dat burgers geven is een 7,2 en dat is flink hoger dan de 4,8 die burgers voor de ‘reguliere’ bezwaarschriftprocedure geven. In een onderzoek naar de WOZ-bezwaarschriftprocedure¹⁴ geven de 1.061 bezwaarmakende burgers ook een positiever cijfer aan de afhandeling waarbij het bestuur direct contact met hen legt (gemiddeld een 7) dan aan de ‘reguliere’ aanpak (gemiddeld een 6).

4.2.3 Onderzoek van De Waard cs.

De conclusie van de commissie Ilsink, dat een ruim opgezet empirisch onderzoek naar de ervaringen van burgers met de reguliere bezwaarprocedure wenselijk is, vormt in 2007 ook aanleiding tot het opstarten van een ander omvangrijk onderzoek: het onderzoek van De Waard cs.¹⁵ Uit deze grootschalige studie blijkt dat bijna driekwart van de geïnterviewde burgers een negatief eindoordeel heeft over de bezwaarschriftprocedure waar zij bij betrokken zijn geweest. Ze vinden dat de procedure te lang duurt, trekken de onpartijdigheid van de behandelaars van bezwaarschriften in twijfel en vinden dat in de beslissing op bezwaar onvoldoende rekening is gehouden met wat ze tijdens de hoorzitting naar voren hebben gebracht en dat onvoldoende wordt ingegaan op hun bezwaren. Uiteraard is er een verband tussen het eindoordeel en de uitkomst van de procedure, in die zin dat respondenten met een positieve uitkomst vaker een positief oordeel hebben. Opmerkelijk is dat slechts een gering aantal respondenten aangeeft dat het bestuursorgaan contact met hen heeft opgenomen na het indienen van het bezwaarschrift, terwijl bestuursorganen stellen dat ze dat veelal wel doen. Dat is van belang omdat burgers aangeven zelf wel degelijk behoefte te hebben aan overleg en een voorkeur hebben voor informele afdoening. Een andere opvallende uitkomst is dat bezwaarmakers aangeven tevoren graag meer te willen weten over de gang van zaken tijdens de bezwaarschriftprocedure.

¹³ L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema (2010). *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁴ L. Van der Velden, G. van Dieren & M.C. Euwema (2011) *Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren*. Den Haag: Ministerie van BZK

¹⁵ B.W.N. de Waard e.a., *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: BJU 2011.

4.2.4 Meta-evaluatie

In een meta-evaluatie zijn in 2011 de resultaten van de verschillende studies op een rijtje gezet.¹⁶ De meta-evaluatie komt tot verschillende aanbevelingen voor de informele aanpak, die kan rekenen op een grotere tevredenheid bij bezwaarmakers. Benadrukt wordt dat de informele aanpak in de meeste gevallen goed werkt, maar dat soms een meer formele aanpak de voorkeur verdient. Met name is dat het geval in principiële kwesties. Onderzoek toont daarnaast aan dat de uitkomst van de informele aanpak vaker wordt geaccepteerd door de bezwaarmaker, terwijl de doorlooptijd korter is en de administratieve lasten lager zijn. Van belang is voorts dat een analyse van de juridische kwaliteit van de uitkomsten van ruim 400 met de toepassing van de informele aanpak behandelde bezwaarschriften niet duidt op tekortkomingen.¹⁷

2.5 Terug naar de basis

Het project ‘Prettig Contact met de Overheid’ stimuleert en ondersteunt bestuursorganen bij het toepassen en verder ontwikkelen van de informele aanpak. Dat betekent dat snel (liefst binnen een paar dagen) persoonlijk (telefonisch) contact wordt opgenomen met burgers

- wanneer een bestuursorgaan voornemens is om een negatieve beslissing te nemen of
- naar aanleiding van een inspraakreactie, een klacht of een bezwaarschrift.

2.5.1 Het eerste telefonische contact

Uit een bezwaarschrift blijkt vaak niet wat er precies aan de hand is. Het doel van het eerste telefonische contact is om duidelijkheid te krijgen over wat er precies aan de hand is en om samen met de burger te bespreken op welke wijze zijn vraag of probleem het beste behandeld kan worden. In bijna alle gevallen is zo’n gesprek mogelijk en zinvol. Slechts bij uitzondering (zoals bijvoorbeeld in geval van politiek/bestuurlijk gevoelige zaken) kan een dergelijk telefoongesprek niet geschikt worden geacht.¹⁸ Het eerste telefoongesprek vervult een diagnosefunctie. Het gaat daarbij niet alleen om de vorm van behandeling die het beste bij de vraag of het probleem van de betrokken burger past maar ook om wat gezien de omstandigheden mogelijk is. Belangrijke factoren daarbij zijn bijvoorbeeld de mate van escalatie en de bewegingsbereidheid van de betrokken partijen.

¹⁶ M. Herweijer & J.R. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 2011.

¹⁷ A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld. Prettig contact met de overheid 5*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

¹⁸ L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema (2010). *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pag. 45-46.

Om te bepalen welke wijze vorm van behandeling mogelijk en geschikt is, gebruikt de ambtenaar in het gesprek met de betrokken burger(s) de escalatieladder van Glasl, een lijst van indicaties en contra-indicaties en het beschikbare conflicthanteringspalet.¹⁹ In overleg met de burger bespreekt hij vervolgens waar de voorkeur naar uitgaat. Dit alles vraagt om een open, onbevangen, onbevooroordeelde en geïnteresseerde houding van de ambtenaar en vereist daarnaast een aantal communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden.²⁰

Bestuursorgaan en burger verkennen in het eerste telefonische contact samen op welke wijze de vraag of het probleem van de burger het beste behandeld kan worden.

- Gaat de voorkeur uit naar een informele behandeling dan worden, waar mogelijk al in het eerste gesprek of ander tijdens informeel vervolgoverleg, mogelijke oplossingsrichtingen verkend.
- De uitkomst van het eerste informele contact kan echter ook zijn dat de voorkeur uitgaat naar een behandeling met bijvoorbeeld een hoorzitting. Ook dat kan op verschillende manieren: door een ambtenaar, niet zijnde de behandelend ambtenaar van de verantwoordelijke afdeling, door een ambtelijke commissie of door een uit externen samengestelde commissie.

2.5.2 Het conflicthanteringspalet²¹

Het conflicthanteringspalet van een bestuursorgaan bestaat idealiter niet alleen uit de reguliere Awb-procedures (zoals bijvoorbeeld de inzet van een interne of externe hoorcommissie) maar ook uit een aantal informele interventies en vormen van informeel overleg.

Wat het informele deel van het conflicthanteringspalet betreft gaat dan om:

1. telefonisch overleg
2. een keukentafelgesprek
3. informeel overleg
4. informeel overleg met een onafhankelijk gespreksleider
5. mediation

Wanneer burger en overheid nog niet elkaar tegenstanders zijn kunnen de hiervoor genoemde eerste vier onderdelen van het informele conflicthanteringspalet geschikt zijn. Bijvoorbeeld wanneer het bezwaar betrekking heeft op een bejegeningkwestie, een administratieve fout of wanneer in eerste aanleg onvoldoende rekening werd gehouden met de bijzondere situatie waarin de burger verkeert. Is er sprake van wantrouwen of een escalatiegraad waardoor de burger de overheid als tegenstander ervaart dan is informeel overleg met een onafhankelijk gespreksleider of mediation geschikter. Wanneer beide partijen niet meer de bereidheid hebben om met elkaar om tafel te gaan om mogelijke oplossingen te verkennen dat is er veelal ook geen basis meer voor een informeel overleg met een onafhankelijk gespreksleider of voor de inzet van een mediator en komen de bezwaaradviescommissie en bestuursrechter in beeld.²²

2.5.3 Samenvattend

De grondgedachte van deze handleiding is dat in beginsel na de ontvangst van een bezwaarschrift altijd contact wordt opgenomen met de indiener. Dit eerste informele contact is zo goed als altijd zinvol. Zelfs wanneer er een principieel bezwaarschrift ligt kan persoonlijk contact nuttig zijn om vast te stellen waarover overheid en bezwaarmaker het precies oneens zijn en om de verdere procedure(s) toe te lichten. Een professionele behandeling van het bezwaarschrift kan betekenen dat partijen 'agree to disagree'. Persoonlijk contact biedt in dat geval ook de mogelijkheid om na te gaan of het wenselijk wordt geacht de bezwaarfase over te slaan. Doorgaans is er in een meerderheid van het aantal gevallen een voorkeur voor een informele behandeling. Afhankelijk van de mate van escalatie en het voorkomen van indicaties contra-indicaties (het gaat daarbij in het bijzonder om de bewegingsbereidheid van betrokken partijen) kan uit het eerste gesprek een vervolgspraak voortkomen, telefonisch, in persoon op kantoor bij de overheidsinstelling, aan de keukentafel of onder begeleiding van een onafhankelijk procesbegeleider of mediator. Wanneer de burger daarop prijs stelt, of wanneer het escalatieniveau of de contra-indicaties een belemmering vormen voor een verdere informele behandeling kan bijvoorbeeld een hoorzitting worden georganiseerd. Ook dat kan weer op verschillende manieren: door een ambtenaar, niet zijnde de behandelend ambtenaar van de verantwoordelijke afdeling, door een ambtelijke commissie of door een uit externen samengestelde commissie. Het professioneel behandelen van bezwaren vergt maatwerk.

¹⁹ M.C. Euwema, L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter (2010) *Prettig contact met de overheid 1*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pag. 44-64.

²⁰ Meer informatie hierover vindt u ondemeer op de website www.prettigcontactmetdeoverheid.nl en in de twee hiervoor genoemde publicaties

²¹ Zie hierover uitgebreider M.C. Euwema, L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter, *Prettig contact met de overheid 1*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

²² Allewijn, D. (2013) 'Prettig Contact met de mediator. Beschouwingen over het conflicthanteringspalet en de plaats van mediation daarin.' in: A.T. Marseille & L. van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdient vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013; Allewijn, D. (2007) *Met de overheid om tafel; Vertrouwen in de overheid als centraal thema in mediation*; Allewijn, D. (2011) *Tussen partijen is in geschil... De bestuursrechter als geschilbeslechter*. Den Haag: SDU.

3

Uitgangspunten van de bezwaarbehandeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de eisen aan de orde waaraan de bezwaarschriftprocedure moet voldoen om de doelstellingen daarvan, zoals hiervoor in hoofdstuk 2 beschreven, te kunnen realiseren. Besproken worden de eisen van behoorlijkheid en procedurele rechtvaardigheid, rechtmatigheid en de afweging van belangen. Tot voor kort werd de beoordeling van overheidshandelen eenzijdig toegespitst op het rechtstatelijke gehalte daarvan. Overheidshandelen diende in overeenstemming te zijn met geschreven rechtsregels, met algemene rechtsbeginselen en met de ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur, maar andere maatstaven werden nauwelijks aangelegd. In de loop van de tijd is gemeengoed geworden dat de kwaliteit van overheidshandelen behalve door de rechtmatigheid, die uiteraard nog steeds van groot belang is, ook wordt bepaald door de manier waarop de overheid met burgers communiceert. Communicatie is in de eerste plaats van belang omdat het bestuur, voor de informatie die het nodig heeft om goede besluiten te nemen, afhankelijk is van burgers. Communicatie is daarnaast van belang omdat direct contact met burgers het bestuur in staat stelt samen met hen op zoek te gaan naar het besluit dat zoveel mogelijk recht doet aan de betrokken belangen. Als burgers vinden dat de overheid daar niet in is geslaagd, is communicatie nodig om uitleg te geven over het besluit en duidelijk te maken aan welke beperkingen de overheid is gebonden.

3.2 Behoorlijkheid en procedurele rechtvaardigheid

Uit onderzoek blijkt dat goede communicatie niet alleen leidt tot kwalitatief betere besluiten, maar ook tot grotere tevredenheid bij degenen tot wie de besluiten zijn gericht. Dat is zelfs het geval wanneer die besluiten niet (helemaal) tegemoet komen aan de wensen van de betrokkenen. Deze bevinding is in lijn met de resultaten van onderzoek naar de effecten van de, door de burger ervaren, eerlijkheid en rechtvaardigheid (procedurele rechtvaardigheid).¹ Centraal daarbij staat het inzicht, kernachtig verwoord door de Amerikaanse sociaal-psycholoog Allan Lind, dat mensen het belangrijk vinden dat ze fair – eerlijk – worden behandeld. Dat geldt voor allerlei situaties, en zeker ook voor burgers die met de overheid te maken hebben, bijvoorbeeld vanwege het bezwaar dat ze hebben ingesteld tegen een overheidsbesluit. Als het de overheid lukt om burgers die in bezwaar zijn gegaan eerlijk te behandelen en burgers dat ook zo ervaren, dan heeft dat meerdere positieve effecten (*fair process effects*).² Zo vergroot de perceptie van een eerlijk en rechtvaardige behandeling de kans dat de burger de uitkomst van de bezwaarprocedure aanvaard en neemt het vertrouwen van burgers in de overheid toe.

Dat is al heel wat, maar het belang van een door de burger ervaren eerlijkheid en rechtvaardigheid strekt nog verder. Het effect daarvan is het grootst, juist bij die groepen burgers waarvan de overheid hoopt dat het effect het grootst is. In de eerste plaats betreft het burgers die onzeker zijn over de vraag of zij er op kunnen vertrouwen dat de ontvangen uitkomst eerlijk en rechtvaardig is en in de tweede plaats de verliezers. Waarom is het effect van een faire behandeling juist bij die twee groepen zo groot? Mensen moeten hun rechtvaardigheidsoordeel over het overheidshandelen doorgaans vormen onder omstandigheden waarin zij eigenlijk niet beschikken over voldoende informatie om tot een afgewogen oordeel te komen.

¹ Zie over procedurele rechtvaardigheid verder: Van den Bos, K. & Van der Velden, L. (2013). *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*. Prettig Contact met de Overheid 4. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Van den Bos, K. (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid, in W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser, over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press; Van den Bos, K. (2007). 'Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties', in *Werken aan behoorlijkheid, De nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers; Lind E.A. & T.R. Tyler (1988) 'The social psychology of procedural justice', New York: Plenum Press; Tyler, T.R. (2006) *Why people obey the law*, Princeton, New Jersey.

² Van den Bos, K. (2005). 'What is responsible for the fair process effect?' In J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace* (pp. 273-300). Mahwah, NJ: Erlbaum. En daarnaast Van den Bos, K. (2013). 'Humans Making Sense of Alarming Conditions: Psychological Insight into the Fair Process Effect.' In: M. L. Ambrose & R. S. Cropanzano (Eds.), *Oxford handbook of justice in work organizations*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Zo zal het voor de meeste mensen onduidelijk zijn of zij nu eigenlijk wel of niet recht hebben op een vergunning, subsidie, uitkering, etc. De meeste mensen kunnen een dergelijk besluit niet op de juridische merites beoordelen en hebben over het algemeen geen informatie over de uitkomstverdelingen (uitkomsten die in vergelijkbare gevallen aan anderen zijn toebedeeld). Omdat het inhoudelijke punt (de materiële of verdelende rechtvaardigheid) vaak zo onduidelijk is, zoekt de burger naar andere aangrijpingspunten om te bepalen of wat het bestuursorgaan zegt over zijn kansen op de vergunning, subsidie, uitkering, etc. nu wel of niet klopt. Daarvoor gebruikt hij de informatie die wel voorhanden is. Doorgaans gaat het dan om de wijze waarop hij bejegend is en om de openheid en het respect waarmee hij wordt behandeld. Een bezwaar- of beroepsprocedure is voor de meeste mensen bovendien een vreemde wereld, waarbij men niet goed weet wat te verwachten en wat te doen om als een volwaardige speler aan deze processen deel te kunnen nemen. Die onzekerheid vergroot de gevoeligheid voor een eerlijke en rechtvaardige behandeling. De eerste indruk, de eerste ervaring is cruciaal.

Als die positief is, is de kans groot dat de onzekerheid kan worden weggenomen en de uitkomst van de procedure wordt aanvaard. Bij burgers die met een negatieve uitkomst worden geconfronteerd (van wie het bezwaar ongegrond wordt verklaard – de verliezers –) geldt dit in versterkte mate. Juist in geval van negatieve uitkomsten is het effect van de ervaren procedurele rechtvaardigheid het grootst. Een negatieve uitkomst heeft meestal meer impact en de ervaren procedurele rechtvaardigheid maakt het voor mensen makkelijker om daarmee om te gaan. De uitkomst wordt bepaald door de vraag of de wet hun iets gunt of niet. De wet kan een bepaalde burger in een bepaalde situatie goed gezind zijn, of minder goed gezind. Daar kan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, verder ook niet zo veel aan doen. Maar hoe de bezwaarprocedure verloopt, of dat op een manier gebeurt die door burgers als eerlijk en rechtvaardig wordt ervaren, daar kunnen bestuursorganen wel invloed op uitoefenen. Vandaar dat juist bij burgers aan wie het bestuur niet kan bieden waar ze op hopen, het van belang is dat ze ervaren dat de procedure eerlijk en rechtvaardig is verlopen. Een ervaren eerlijke en rechtvaardige behandeling vergroot de kans dat ze een negatieve uitkomst aanvaarden.

Wanneer wordt een procedure als eerlijk – procedureel rechtvaardig – ervaren?

1. In de eerste plaats is van belang dat betrokkenen voldoende *uitleg en informatie* heeft. Allereerst ten aanzien van het besluit (de motivering / de wijze waarop belangen zijn afgewogen en tot een bepaald oordeel hebben geleid) en daarnaast over de gang van zaken gedurende de bezwaarprocedure. Om een voorbeeld te noemen: de voorzitter van een bezwaarcommissie moet vertellen wie hij is, waarover de bijeenkomst gaat, wat er moet gebeuren, hoe veel tijd er is, wat zijn rol is, wat de rol is van de andere commissieleden achter de tafel, welke rol de bezwaarmaker en de andere burgers hebben, wat de commissie wel en niet vermag en wat wel en niet van de burger(s) wordt verwacht.
2. In de tweede plaats is van belang dat degenen die bij een procedure betrokken zijn, hun verhaal kunnen doen: ‘voice’. ‘Voice’ houdt in dat burgers voldoende gelegenheid hebben hun belangen voor het voetlicht te brengen. Dat de burger zijn verhaal kan doen, houdt meer in dan dat hij het recht heeft om te spreken. Van belang is dat hij weet dat hij wordt gehoord. Daarvoor is het belangrijk dat degene met wie de burger te maken heeft laat merken dat hij luistert en dat hij heeft begrepen wat er wordt gezegd. In het Engels: ‘*Turn the listening into action*’. Dat betekent: actief luisteren en regelmatig samenvatten wat je van de burger hebt gehoord en doorvragen.
3. Behalve de elementen informatie en ‘voice’ is van belang dat betrokkenen zich met *respect* behandeld voelen en het idee hebben dat de functionarissen met wie ze te maken hebben deskundig en *onbevooroordeeld* zijn. Kortom, ervaren procedurele rechtvaardigheid wordt ondermeer bepaald door de aspecten informatie, ‘voice’, respect, uitleg en informatie, deskundigheid en onbevooroordeeldheid. Naarmate de ervaren procedurele rechtvaardigheid groter is, is ook de kans groter dat de uitkomst van de procedure wordt aanvaard.³

Wie als overheidsfunctionaris de burgers met wie hij te maken krijgt, respectvol tegemoet treedt, de nodige informatie geeft over de procedure, een luisterend oor biedt, zich onbevooroordeeld opstelt en deskundigheid toont, die kan bereiken dat de betrokkenen de procedure die zij doorlopen als procedureel rechtvaardig beschouwen.

Tekstbox 3.1. *Eisen die voortvloeien uit het uitgangspunt van procedurele rechtvaardigheid*

Informatie
‘Voice’
Respect
Deskundigheid
Onbevooroordeeldheid

³ M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen & R. Fredriks, *Awb procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: BJu 2007; A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld*. Prettig contact met de overheid 5, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

De eisen van procedurele rechtvaardigheid vertonen een grote overlap met de behoorlijkheidseisen die de Nationale ombudsman hanteert. In de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman worden vier kernwaarden onderscheiden en toegelicht die in 22 behoorlijkheidseisen uiteen vallen.

Tekstbox 3.2. Kernwaarden behoorlijk overheidsoptreden

Open en duidelijk
Respectvol
Betrokken en oplossingsgericht
Eerlijk en betrouwbaar

3.3 Rechtmatigheid

Uiteraard moet de procedure die wordt gevolgd en ook de uitkomst van de bezwaarprocedure in overeenstemming zijn met het geldende recht. De procedure moet zo zijn ingericht dat voldoende waarborgen zijn opgenomen om te kunnen garanderen dat onvolkomenheden van het besluit op het punt van de rechtmatigheid aan het licht komen. Daarbij geldt vervolgens ook dat voor zover het bestreden besluit wordt gewijzigd, dit gewijzigde besluit de toets aan de rechtmatigheid moet kunnen doorstaan. Opvallend is dat bij het opstellen van de Awb de vrees bestond dat bestuursorganen de heroverweging wellicht te kort door de bocht zouden uitvoeren. Om die reden koos de wetgever voor het vastleggen van een aantal waarborgen, zoals de bepaling over de ontvangstbevestiging, de inrichting van de procedure op het punt van het horen van de belanghebbende(n), de indiening van stukken, de afbakening van het geschil en de heroverweging van het bestreden besluit en de motivering van het besluit op bezwaar. De wetgever beoogde daarmee zeker te stellen dat het bestuur serieus naar het bezwaar van de burger zou kijken. De bezwaarschriftprocedure zou meer moeten zijn dan een verplicht nummer. De ervaringen laten zien dat wellicht door deze vastlegging, de praktijk van de bezwaarschriftprocedure zich sterk op deze waarborgen heeft gericht. Het volgen van de regels lijkt een doel op zich geworden. Soms wordt zelfs gesproken van een keurslijf. Dat staat wel erg ver af van de bedoeling van de wetgever met de bezwaarschriftprocedure. Verklaarbaar is het overigens wel, bijvoorbeeld aan de hand van de door de bestuurskundige Downs beschreven ambtelijke uitvoeringsstrategie, die er op is gericht zekerheid en veiligheid (voor de ambtenaar!) te optimaliseren.⁴ Het stipt volgen van de regels is natuurlijk niet verkeerd, maar wanneer daardoor het doel van de bezwaarschriftprocedure – een snelle en laagdrempelige heroverweging van het besluit – uit zicht verdwijnt, komt vanzelf de vraag op of ook een andere benaderingswijze mogelijk is. In die benaderingswijze verschuift het accent van de vooral regelgeoriënteerde heroverweging naar het oplossingsgerichte gesprek tussen (een vertegenwoordiger van) het bestuursorgaan en de bezwaarmaker waarbij aandacht wordt besteed aan aspecten die relevant zijn voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid.

⁴ A. Downs, *Inside bureaucracy*, Little, Brown and Comp., Boston, 1967.

3.4 Afweging van belangen

De uitkomst van de bezwaarprocedure moet – binnen de grenzen van de rechtmatigheid – zo veel mogelijk recht doen aan de belangen die bij het bestreden besluit betrokken zijn. De procedure moet bevorderen dat duidelijk wordt wat die belangen zijn en moet het mogelijk maken dat wordt gezocht naar de beste manier om daar recht aan te doen. De afweging van belangen is met name aan de orde bij de uitoefening van een bevoegdheid waarbij beoordelingsvrijheid en/of beleidsvrijheid bestaat. In dat geval van beoordelingsvrijheid beoordeelt het bestuursorgaan of de voorwaarden voor de toepassing van de bevoegdheid zijn vervuld. Bij beleidsvrijheid maakt het bestuursorgaan vervolgens een afweging van de belangen en komt het tot een besluit. Tijdens de heroverweging dient opnieuw te worden overwogen of aan de voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid wordt voldaan, en moet worden nagegaan wat de relevante belangen precies zijn en dienen die opnieuw te worden gewogen.

Het leggen van direct contact is een geschikte wijze om na te gaan of de bevoegdheidsvoorwaarden zijn vervuld en ook om de belangen te inventariseren die een rol spelen bij het genomen besluit. Bij dat alles geldt natuurlijk wel de eis van efficiëntie: de uitkomst van de procedure moet zo snel mogelijk en tegen voor alle betrokkenen zo laag mogelijke kosten worden bereikt. Dat stelt eisen aan de vormgeving van de procedure. De eis van snelheid brengt met zich mee dat het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk na ontvangst van het bezwaarschrift contact opneemt met de indiener van het bezwaarschrift, om afspraken te maken over de manier waarop het bezwaarschrift wordt behandeld. Hoe vaker het lukt het bezwaarschrift te behandelen in een rechtstreeks contact tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker, hoe goedkoper ook de bezwaarschriftprocedure zal zijn.

4

Het primaire besluit

4.1 Inleiding

Het startpunt van de bezwaarprocedure is het tegen een besluit ingediende bezwaarschrift. Deze handleiding gaat over de vraag hoe bezwaren zo goed mogelijk kunnen worden behandeld. Een bezwaarschrift is echter meestal niet het startpunt van het contact tussen bestuursorgaan en burger. Contact kan er ook zijn voorafgaand aan een bezwaar. Het komt voor dat het bestuursorgaan zodanig gebruik maakt van de mogelijkheden van contact, dat voorkomen wordt dat het tot een bezwaarprocedure komt. Contact kan voorafgaand aan de ontvangst van een bezwaarschrift op verschillende momenten worden opgenomen:

- bij de voorbereiding van het besluit (daarover gaat paragraaf 4.2)
- bij de formulering van het besluit (aan de orde in paragraaf 4.3)
- na de besluitvorming (zie paragraaf 4.4).

Ook het formuleren van de bezwaarclausule (art. 3:45 Awb) luistert nauw. Belanghebbenden moeten zo goed mogelijk worden geïnformeerd over hun mogelijkheden om in actie te komen tegen het besluit dat tot hen is gericht. Duidelijk moet zijn tot welk moment ze actie kunnen ondernemen, waar ze zich moeten melden en aan welke andere eisen ze daarbij moeten voldoen. Maar informatie over de bezwaarclausule biedt ook de mogelijkheid met de geadresseerde van het besluit en andere belanghebbenden in gesprek te komen over het besluit, wellicht zelfs voorafgaand aan het maken van bezwaar. Ook daaraan besteden we aandacht (paragraaf 4.5). Tot slot is van belang dat wordt voorkomen dat bezwaar worden gemaakt

tegen handelingen van bestuursorganen die geen besluiten zijn. Wanneer tegen een (schriftelijke) handeling wel een klacht kan worden ingediend maar geen bezwaar kan worden gemaakt, moet dat uit de toelichting op die handeling duidelijk worden (zie paragraaf 4.6).

4.2. Voorbereiding van het primaire besluit

Hoewel deze handleiding in de eerste plaats de behandeling van bezwaarschriften betreft, kan hetgeen daaraan voorafgaat niet buiten beschouwing blijven. Een bezwaarschriftprocedure staat niet op zichzelf maar is gerelateerd aan een eerder genomen primair besluit. Niet alleen de inhoud van dat besluit, ook de wijze waarop het tot stand is gekomen en hoe het is gemotiveerd, kan van invloed zijn op de vraag of bezwaar wordt gemaakt. Er is voor bestuursorganen alle reden te investeren in de voorbereiding van besluiten als daarmee bezwaarschriften kunnen worden voorkomen.¹

Bezwaarschriften worden soms ingediend terwijl achteraf blijkt dat de enige reden is dat de bezwaarmaker de inhoud van het besluit niet goed heeft begrepen. Soms is de bezwaarmaker niet op de hoogte van het geldende recht en weet hij niet of het besluit in overeenstemming is met de regels. Soms verloopt de voorbereiding van een primair besluit zodanig dat het bezwaar meer is toe te schrijven aan ontevredenheid daarover dan aan de inhoud van het besluit dat het bestuursorgaan heeft genomen. In al deze gevallen kan het bestuursorgaan zich inspannen te voorkomen dat daadwerkelijk een bezwaarschrift wordt ingediend. Dat kan in de eerste plaats door adequate informatievoorziening ten tijde van de voorbereiding van het besluit. Meerdere kanalen kunnen daarvoor worden benut. Naast schriftelijke informatie wordt het steeds belangrijker dat overheidsorganisaties beschikken over een goed toegankelijke website waarop de aspirant-aanvrager duidelijk kan zien waarop hij recht heeft (en ook: waarop niet). Het gebruik van social media, zoals *Twitter* of *Facebook*, kan hierop een aanvulling vormen. Potentiële aanvragers kunnen ook in persoon worden voorgelicht over het geldende juridisch kader en de kans van slagen van een aanvraag. Dat kan door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten of het openstellen van inloopspreekuren. Meerdere kanalen kunnen dus worden benut voor het verstrekken van voor mogelijke aanvragers relevante informatie. Op die manier kan worden voorkomen dat aanvragen worden ingediend waarvan bij voorbaat vaststaat dat die niet tot een voor de aanvrager positief besluit kunnen leiden.

Dat de juiste informatie via verschillende kanalen wordt verstrekt is ook van belang nadat een aanvraag is ingediend. Op dat moment kunnen ook andere kanalen worden benut, omdat dan de identiteit van de aanvrager immers bekend is. Is een aanvraag ontvangen die niet kan worden ingewilligd, dan wordt dat in een afwijzend besluit vastgelegd, waartegen vervolgens bezwaar kan worden gemaakt. Is het bestuursorgaan van plan de aanvraag af te wijzen, dan is het onder omstandigheden verplicht contact op te nemen met de aanvrager. De Awb regelt dit in artikelen 4:7 en 4:8. Daarnaast geldt voor bepaalde categorieën besluiten

¹ Zie hierover ook de 'Beslissingwijzer' (2011) van de Nationale ombudsman.

de algemene uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Om te voorkomen dat kansloze bezwaarschriften worden ingediend, kunnen bestuursorganen overwegen contact op te nemen met de aanvrager voordat de negatieve beslissing wordt genomen, ook als dat niet is voorgeschreven. Dat biedt de mogelijkheid om na te gaan of de informatie die het bestuursorgaan heeft juist en volledig is en om uit te leggen hoe het juridisch kader luidt en dat gelet daarop de aanvraag in deze vorm niet kan worden gehonoreerd. Dat vergroot de kans dat de aanvrager de negatieve beslissing accepteert. Het contact zal er in sommige gevallen toe leiden dat de aanvraag wordt aangepast, zodat het bestuur die alsnog kan inwilligen. Eveneens is het mogelijk dat het contact informatie oplevert die van invloed is op de beslissing en daarmee alsnog tot een (gedeeltelijk) positief besluit kan leiden.

4.3 Formulering van het primaire besluit

4.3.1 Afstemming van het besluit op de aanvrager

Niet alleen tijdens de voorbereiding van een besluit kan contact tussen het bestuur en de aanvrager van het besluit van belang zijn, maar ook daarna. Rechtstreeks contact kan er toe leiden dat bij de formulering van het besluit bepaalde omstandigheden – die niet zonder meer blijken uit de aanvraag – worden meegenomen die de inhoud of de overwegingen van het besluit beïnvloeden. De meerwaarde van rechtstreeks contact is de veronderstelling dat naarmate het besluit beter is afgestemd op het verzoek van de aanvrager de kans dat tegen het besluit bezwaar wordt gemaakt afneemt. Dat is niet alleen geval omdat de aanvrager weet dat die informatie is meegenomen en hij er daarom op zal vertrouwen dat de juiste beslissing tot stand is gekomen, maar ook omdat al tijdens het leggen van het contact de (on)mogelijkheden van de aanvraag en de contouren van het uiteindelijke besluit kunnen worden geschat. Dat alles doet de kans op acceptatie van het besluit toenemen.

4.3.2 Helder en begrijpelijk taalgebruik

Aan de formulering van het primaire besluit zit nog een tweede aspect dat van invloed is op de kans dat tegen het besluit bezwaar wordt gemaakt. Uit onderzoek blijkt dat ambtelijk en formeel taalgebruik in besluiten en het ontbreken van een heldere en controleerbare motivering de kans op bezwaarschriften vergroot.²

² Zie M.C. Euwema, L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter (2010) *Prettig contact met de overheid 1*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; L. van der Velden, G. van Dieren & M.C. Euwema (2011) *Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren*. Den Haag: Ministerie van BZK; W.G. van den Ban, E. Monster, G.A.R. Rietbergen & S.E.S. Snoey Kiewit (2011) *Vertrouwen omhoog, bezwaren omlaag. Onderzoek naar de omgang met WOZ-bezwaarschriften en de kansen om het bezwaarpercentage verder te verlagen*. Den Haag: Waarderingskamer/VNG.

De kans dat bezwaarschriften worden ingediend tegen een besluit kan worden beïnvloed door medewerkers – bijvoorbeeld degenen die besluiten voorbereiden waartegen vaak bezwaar wordt gemaakt – schrijfvaardigheidstrainingen te laten volgen. Daarnaast kan het waardevol zijn om in geval van veel voorkomende bezwaren na te gaan of voldoende wordt aangesloten bij het perspectief en de omstandigheden van de bezwaarmaker. Een doorlichting of audit op de toegankelijkheid, leesbaarheid en aansluiting op het perspectief en de omstandigheden van de burger, kan aanbevelingen voor het taalgebruik opleveren die kunnen leiden tot een daling van het aantal bezwaarschriften.³

Tekstbox 4.1. Helder communiceren in Zwolle

De gemeente Zwolle heeft in 2008 'helder communiceren' gemeentebreed ingevoerd. In samenwerking met de verschillende vakafdelingen zijn eenvoudig leesbare teksten opgesteld voor bijvoorbeeld brieven, aanslagbiljetten, toelichtingen, taxatieverslagen, de website en verschillende folders. Daarnaast is ook 'Het Blauwe Boekje. Schrijfwijzer Helder communiceren.' opgesteld, als naslagwerk en steuntje in de rug voor de Zwolse ambtenaren. Het staat vol met voorbeelden uit de dagelijkse praktijk, praktisch toepasbare tips en richtlijnen voor het helder en begrijpelijk communiceren.

4.4 Communicatie voorafgaand aan de besluitvorming

Het leggen van contact, liefst rechtstreeks – dus telefonisch of in persoon – kan zeker bij geheel of gedeeltelijk afwijzende besluiten de kans verkleinen dat daartegen bezwaar wordt gemaakt. Het contact moet er op zijn gericht te voorkomen dat de burger verrast wordt door een besluit. Dat geldt niet alleen voor afwijzingen van een aanvraag maar ook voor ambtshalve belastende besluiten. Een voorbeeld daarvan is de WOZ-beschikking. Bij de jaarlijkse vaststelling van de waarde van onroerend goed, voelen burgers zich nogal eens overvallen door (grote) wijzigingen in de waardering. Het is daarom verstandig om ruim bekendheid te geven aan wijzigingen van de tarieven bijvoorbeeld via websites, lokale en nationale bladen en kranten. Sommige gemeenten kiezen er ook voor om in bepaalde gevallen een vooroverleg te organiseren of een vooraankondiging te versturen (en bieden daarbij de mogelijkheid om in geval van vragen telefonisch contact op te nemen).⁴

³ Zie hierover ook L. van der Velden (2010) *Hoe combineer je helder taalgebruik met mediationvaardigheden?* In M.C. Euwema, L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter, *Prettig contact met de overheid 1*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pag. 104-132.

⁴ L. van der Velden, G. van Dieren & M.C. Euwema (2011) *Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren*. Den Haag: Ministerie van BZK; M.C. Euwema, L. van der Velden & J. Gieskens (2010) 'Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren.' *Tijdschrift voor Conflictantering*, 2, Den Haag: SDU, pag. 12-17.

Tekstbox 4.2. Verwachtingenmanagement door goede en tijdige voorlichting

Gemeenten kunnen voorafgaand aan het verzenden van WOZ-beschikkingen communiceren over de waarde ontwikkeling van het onroerend goed in hun gemeente. Dat kunnen ze doen in lokale bladen en kranten en via websites en soms ook aanvullend via belastingjournaals en folders. Ondersteuning van landelijke organisaties, zoals van de VNG of de Waarderingskamer is daarbij – ook in de vorm van landelijke berichtgeving – uiteraard behulpzaam. De Waarderingskamer vermoedt dat de inspanningen op dit vlak heeft geleid tot een daling van het aantal ingediende bezwaarschriften.⁵

4.5 De bezwaarclausule

De formulering van de bezwaarclausule vormt de schakel tussen het primaire proces en de fase van bezwaar. De relevante bepaling in de Awb is artikel 3:45.

Bestuursorganen gebruiken in de praktijk verschillende formuleringen voor de bezwaarclausule. Volgens de Rijkshuisstijl van de Belastingdienst wordt de volgende formulering gebruikt.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 3:45 lid 1

Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.

Art. 3:45 lid 2

Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.

Tekstbox 4.3. De bezwaarclausule volgens de Rijkshuisstijl van de Belastingdienst

Als u het niet eens bent met deze beslissing

Bent u het niet eens met deze beslissing? Dan kunt u bezwaar maken. Stuur een brief naar Belastingdienst [.....] [.....], [.....], [.....]. U kunt overigens ook digitaal bezwaar maken op www.belastingdienst.nl. Vermeld altijd de reden van uw bezwaar en het kenmerk van deze brief. Uw bezwaar moet bij ons binnen zijn vóór [datum (zes weken na de datum boven aan deze brief)].

Sommige bestuursorganen noemen de wettelijke grondslag van de procedure voor het maken van bezwaar. Het is de vraag wat voor de bezwaarmaker de toegevoegde waarde is van die vermelding.

Tekstbox 4.4. Algemene formulering van de bezwaarclausule

Indien u meent dat u door dit besluit in uw belang bent getroffen, kunt u op grond van artikel 7:1 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de datum van verzending van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij <organisatie>, <adres>.

Bestuursorganen nemen soms ten onrechte een bezwaarclausule op in een brief. Dat in een brief van het bestuur wordt vermeld dat daartegen bezwaar kan worden gemaakt, wil nog niet zeggen dat die brief een besluit is dat in bezwaar en/of beroep kan worden aangevochten. Dat is alleen het geval als die brief daadwerkelijk een appellabel besluit is. Wordt een bezwaarschrift toch in behandeling genomen terwijl geen sprake is van een appellabel besluit en wordt vervolgens beroep ingesteld, dan zal de rechter het besluit op bezwaar vernietigen en het bezwaarschrift alsnog niet-ontvankelijkheid verklaren. Andersom is het (uiteraard) niet zo dat als een brief van het bestuur geen bezwaarclausule bevat, daar – om die reden – geen bezwaar tegen kan worden gemaakt. Ook dan geldt dat de aard van de brief beslissend is. In beginsel wordt een termijnoverschrijding bij de indiening van het bezwaarschrift tegengeworpen. Dat is anders als in het besluit geen rechtsmiddelverwijzing staat. In dat geval is een termijnoverschrijding in beginsel verschoonbaar.

In beginsel, want of de overschrijding daadwerkelijk verschoonbaar wordt geacht, is van een aantal factoren afhankelijk:

1. In de eerste plaats is het noodzakelijk dat de bezwaarmaker zich op het ontbreken van een rechtsmiddelenverwijzing beroept.
2. Voorts is van belang of hij al dan niet wordt bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener en in hoeverre twijfel mogelijk is over het besluitkarakter van het schriftelijke stuk waartegen buiten de termijn bezwaar is gemaakt.⁶
3. Wanneer de termijnoverschrijding het gevolg is van een fout in de bezwaarclausule, wordt dit in beginsel niet aan de bezwaarmaker toegerekend.⁷

Bij de formulering van een bezwaarclausule kan rekening worden gehouden met de mogelijkheid in contact te komen met de bezwaarmaker voordat deze zijn bezwaarschrift indient. Het is immers denkbaar dat contact tussen het bestuursorgaan en de geadresseerde van het besluit die overweegt bezwaar te maken, er toe leidt dat hij daar van afziet, hetzij omdat hij overtuigd raakt van de juistheid van het besluit, hetzij omdat het bestuursorgaan tot de overtuiging komt dat het besluit moet worden aangepast. Dat alles zou in de formulering van de bezwaarclausule tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Daarbij bestaat overigens wel een risico, dat ook nadrukkelijk onder ogen moet worden gezien. Wanneer een geadresseerde van een primair besluit voorafgaand aan het indienen van een bezwaarschrift contact opneemt met het bestuursorgaan, kan dat er toe leiden dat in de loop van dat contact – bijvoorbeeld omdat zaken moeten worden uitgezocht of omdat er geen eerder moment van overleg kan worden gevonden – de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift verstrijkt. Dat risico kan worden beperkt door aan de bezwaarmaker voor te stellen een pro forma bezwaarschrift in te dienen.

⁶ CRvB 23 juni 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BB0151, AB 2011/207 m.nt. Ortleip; ABRvS 21 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2131, AB 2011/299 m.nt. Ortleip.

⁷ ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9557, JB 2010/251 m.nt. Bots.

⁵ Waarderingskamer, Voortgangsrapportage uitvoering Wet WOZ, juni 2010.

Aanbeveling

De standaard-formulering van een bezwaarclausule bevat de volgende elementen:

- Naam bestuursorgaan
- Adres bestuursorgaan
- Termijn van indiening
- Eisen aan bezwaarschrift (naam/adres indiener, verwijzing naar bestreden besluit, schriftelijk, ondertekend, dagtekening, gronden)

Daarnaast wordt in de bezwaarclausule aandacht geschonken aan de mogelijkheid voorafgaand aan het indienen van het bezwaarschrift contact op te nemen met het bestuursorgaan. U vindt hierna een voorstel voor een mogelijke formulering van een bezwaarclausule.⁸

Tekstbox 4.5. Voorstel voor bezwaarclausule

Bent u het niet eens met de inhoud van dit besluit of is het besluit onduidelijk? Neem dan eerst contact op met ... Dit kan voorkomen dat u een bezwaarschrift moet schrijven. Medewerkers van... nemen met u het besluit door. Komt u er samen niet uit, dan kunt u alsnog digitaal of op papier een bezwaarschrift indienen bij ...

Als u een bezwaarschrift wilt indienen, doe dat dan binnen de wettelijke termijn, zes weken na de verzenddatum van dit besluit. Dat betekent dat uw bezwaarschrift bij ons binnen moet zijn op... of dat u de brief uiterlijk op ... ter post moet bezorgen.

Het adres voor het indienen van het bezwaar op papier is:...

Voor het indienen van digitaal bezwaar, zie [www.....](#), onder het kopje 'formulieren'.

Vermeld in het briefhoofd 'bezwaarschrift'.

Schrijf in uw bezwaarschrift ten minste:

Uw naam en adres

De datum van uw bezwaarschrift

Het nummer van deze brief; u kunt ook een kopie van dit besluit bijvoegen

De reden waarom u het niet eens bent met dit besluit

Uw handtekening

Het besluit geldt ook tijdens de bezwaarschriftprocedure. Om dat te voorkomen kunt u een voorlopige voorziening vragen bij de bestuursrechter. Daaraan zijn kosten verbonden. Voor nadere informatie over de voorwaarden, kijk op<digitale link>

Behalve het opnemen van een leesbare en correcte bezwaarclausule in het besluit, moeten overheden ook overigens zorgen voor adequate informatieverstrekking over de bezwaarschriftprocedure. Dat kan via een folder of via Internet. Het is ook verstandig daarbij verwijzingen naar andere websites op te nemen, zoals naar [www.rechtwijzer.nl](#) of [www.kenniswijzer.nl](#) van de Raad voor Rechtsbijstand.

⁸ Zie ook M.C. Euwema, L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter (2010) *Prettig contact met de overheid* 1, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pag. 114-118.

4.6 Beslissingen waar geen bezwaar tegen mogelijk is

Een bezwaarschrift kan alleen worden ingediend tegen een besluit. Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Niet elke handeling die het bestuur verricht is een besluit.

Tekstbox 4.6. Voorbeelden van handelingen van bestuursorganen die in beginsel geen besluiten zijn

Een acceptgiro

Een aanmaning een illegale situatie te beëindigen

Interne handelingen, zoals de beslissing over de prioriteit van een bepaalde zaak

(Beslissingen over) het verrichten van feitelijke handelingen, zoals de aanleg van de riolering

Het is voor burgers niet altijd eenvoudig te begrijpen wanneer een handeling wel of niet in bezwaar kan worden aangevochten. Van belang is art. 3:45 Awb, dat voorschrijft dat een besluit vermeldt dat daartegen bezwaar kan worden gemaakt. Dat neemt niet weg dat wanneer een schrijven van het bestuur niet vermeldt dat daartegen bezwaar kan worden gemaakt, belanghebbenden toch in de veronderstelling kunnen verkeren dat het instellen van bezwaar mogelijk is. Dat leidt er regelmatig toe dat bezwaarschriften worden ingediend die om die reden niet-ontvankelijk zijn. Om dat te voorkomen moet in voorlichting en communicatie worden geïnvesteerd. Dat kan op verschillende manieren, zoals op een website of – wanneer het gaat om een negatieve beslissing die geen besluit is waar bezwaar tegen kan worden gemaakt – door dat duidelijk te maken in een toelichting bij die beslissing.

5

De indiening van het bezwaar & de start van de procedure

5.1 Inleiding

In de komende hoofdstukken wordt het verloop van de bezwaarprocedure beschreven. Voor alle stappen in het proces van het behandelen van bezwaarschriften die de revue passeren, zijn er steeds vier aspecten die aan de orde komen:

- de keuzes die het bestuursorgaan moet maken
- het wettelijk kader
- de praktijk bij verschillende bestuursorganen
- aanbevelingen voor de beste werkwijze

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de binnenkomst van het bezwaarschrift (paragraaf 5.3), de controle op ontvankelijkheid en het herstellen van verzuimen (paragraaf 5.4) en de ontvangstbevestiging (paragraaf 5.5). We beginnen met een aantal vragen aan de bezwaarmaker: is het indienen van een bezwaarschrift de beste manier om zijn probleem aan de orde te stellen?

5.2 Is bezwaar maken de beste optie?

Als een bestuursorgaan een besluit heeft genomen, hebben burgers die geadresseerde zijn van dat besluit of die een ander betrokken belang hebben in veel gevallen het recht om daartegen bezwaar te maken. Vaak is het maken van bezwaar een eenvoudige manier om een probleem met dat besluit aan de orde te stellen. Toch kan veelal ook op een andere manier, sneller, eenvoudiger en met meer resultaat, aandacht voor een probleem worden gevraagd. Door de Nationale ombudsman is daarom de zogenaamde 'Bezwaarkaart' ontwikkeld. Deze kaart kan burgers helpen bij het maken van de afweging wat voor hen de beste weg is om aandacht te vragen voor hun probleem. De kaart wordt op A5-formaat ter beschikking gesteld aan bestuursorganen om als bijsluiter bij een beschikking in de envelop te voegen.

Bezwaarkaart voorzijde

Bezwaarkaart

de Nationale ombudsman

De overheid kan schriftelijk over uw rechten en plichten beslissen. Afhankelijk van het soort beslissing heet dat volgens de wet een beslissing, besluit of beschikking. Bent u het niet eens met een beslissing, besluit of beschikking? Dan kunt u hiertegen bezwaar maken door binnen zes weken een bezwaarschrift in te dienen bij de overheid. Maar is bezwaar voor u wel de juiste weg naar een oplossing voor uw probleem of zijn er mogelijkheden die geschikter zijn? Deze bezwaarkaart kan u helpen bij het maken van een juiste afweging.

Is bezwaar de juiste aanpak voor uw probleem?

Als u zich afvraagt of het voor u zinvol is om een bezwaarprocedure te starten, kunnen de volgende vragen en aandachtspunten behulpzaam zijn bij het maken van uw afweging:

- Neem contact op met de overheid om te verkennen of het indienen van een bezwaar voor u de geschikte aanpak is.
- Is de inhoud van het besluit duidelijk voor u en wat het concreet voor u betekent? Of heeft u behoefte aan toelichting?
- Kloppen de gegevens over u in het besluit en heeft u alle gegevens verstrekt?
- Heeft u zich op een of andere manier gestoord aan de wijze waarop bij de besluitvorming met u of uw belangen is omgegaan? Zo ja, wat wilt u met die onvrede doen?
- Kunt u beoordelen of het besluit inhoudelijk juist is of niet? Of heeft u daarvoor meer informatie nodig?
- Als u het besluit onjuist vindt, wat zijn dan uw argumenten?
- Welk doel wilt u met uw bezwaar tegen het besluit bereiken? Wat verwacht u van de overheid?
- Weet u of u met een bezwaar dit doel ook kunt bereiken?
- Als u in bezwaar wilt gaan, wat is dan de uiterste datum voor het indienen van uw bezwaarschrift? Aan welke eisen moet het bezwaarschrift voldoen?
- Begin niet onnodig een bezwaarprocedure. Deze kost tijd en geld en uit de praktijk blijkt dat burgers vaak slechte ervaringen hebben met bezwaarprocedures.

Als u twijfelt of een bezwaarprocedure voor u zinvol is, kunt u ook contact opnemen met Het Juridisch Loket via het telefoonnummer 0900 - 8020 (10 cent per minuut) of hun website bezoeken: www.juridischloket.nl. Besluit u bezwaar te maken, dan vindt u een voorbeeldbrief hiervoor op onze website www.nationaleombudsman.nl/hulp-bij-bezwaar-en-beroep

Wat kunt u doen na het indienen van een bezwaarschrift?

U heeft een bezwaarschrift ingediend. De ervaring leert dat een bezwaarprocedure vaak niet aansluit bij hetgeen u als burger met het bezwaar wilt bereiken. De volgende vragen en aandachtspunten kunnen u helpen na te gaan of de aanpak voor u adequaat is:

- ▶ Is het u voldoende duidelijk wat een bezwaarprocedure inhoudt en beantwoordt het doel van deze procedure aan hetgeen u wilt bereiken?
- ▶ Heeft u op dit moment vragen of behoefte aan informatie?
- ▶ Kunt u uw doel op een andere, wellicht minder omslachtige wijze bereiken?
- ▶ Sta open voor overleg over de te volgen procedure en de mogelijkheden die de overheid u eventueel biedt om tot een oplossing te komen.
- ▶ Als u uw bezwaar intrekt, let er dan op dat de overheid voldoende duidelijk vastlegt welke afspraken zijn gemaakt en deze ook nakomt.

De Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl

5.3 De postkamer: doorzending

5.3.1 Vragen voor het bestuur

- Waar komen brieven bij de organisatie binnen?
- Worden de brieven gescreend op bezwaarschrift, klacht of brief?
- Waar gaan bezwaarschriften vervolgens binnen de organisatie naar toe?
- Wat gebeurt met bezwaarschriften tot de behandeling waarvan het bestuursorgaan dat die ontving niet bevoegd is?
- Hoe verloopt de indiening van bezwaarschriften op elektronische wijze?

Relevante Awb-bepalingen

Art. 2:15 lid 1
Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.

Art. 6:15 lid 1
Indien het bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of bij een onbevoegde bestuursrechter, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.

Art. 6:15 lid 3
Het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan is bepalend voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend, behoudens in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.

Art. 2:3 lid 2
Het bestuursorgaan zendt geschriften die niet voor hem bestemd zijn en die ook niet worden doorgezonden, zo spoedig mogelijk terug aan de afzender.

5.3.2 Wettelijk kader

Een bezwaarschrift is geen bezwaarschrift omdat het er op staat. Het gaat om de kwalificatie van het geschrift als zodanig en dat betekent dat de bedoeling van de afzender moet worden bepaald. Om die reden is het van belang stil te staan bij de plek in de organisatie waar het stuk binnenkomt. Dat is veelal de postkamer. Soms worden stukken afgegeven aan de balie, maar die worden vervolgens meestal doorgeleid naar de postkamer voor interne doorzending. Behalve via de post worden bij veel bestuursorganen bezwaarschriften ook op elektronische wijze ingediend. Bezwaarschriften kunnen via de elektronische post worden ingediend wanneer het bestuursorgaan die weg heeft geopend (art. 2:15 lid 1). Een dergelijk bezwaarschrift moet een elektronische handtekening bevatten, volgens een voldoende betrouwbare methode.

5.3.3 Praktijk

Bij de meeste overheidsorganisaties komen de stukken binnen bij de postkamer. Ook bezwaarschriften worden in de regel daar ontvangen en vervolgens doorgezonden naar een ander onderdeel van de organisatie ter verdere behandeling. Voordat doorzending plaats kan vinden, moet een selectie van de post worden gemaakt. Omdat bezwaarschriften niet altijd direct als zodanig zijn te herkennen, is dat een lastige activiteit. Een zorgvuldige doorgeleiding is van belang omdat de termijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar start zodra het bezwaarschrift door het bestuursorgaan is ontvangen.

Tekstbox 5.1. De praktijk bij overheidsorganisaties

In sommige gemeenten zorgt de postkamer voor doorzending van de als bezwaarschriften gekwalificeerde stukken naar de vakafdeling waar het besluit is genomen dat wordt aangevochten in het geschrift. De meeste gemeenten sturen alle bezwaarschriften en klachten door naar de afdeling waar de bezwaarsecretarissen werkzaam zijn.

5.3.4 Aanbevelingen

Het is van groot belang dat de ontvangst van bezwaarschriften in de organisatie zo veel mogelijk een gestroomlijnd proces is. Dat begint al voordat het geschrift bij de organisatie binnenkomt, door het opnemen van een duidelijke bezwaarclausule bij primaire besluiten, waarin ook wordt vermeld dat contact kan worden opgenomen voordat bezwaar wordt gemaakt. Omdat het intern doorsturen van bezwaarschriften in de organisatie wel enige bestuursrechtelijke basiskennis vereist is het nuttig medewerkers van de postkamer af en toe bij te praten over de kernbegrippen van het bestuursrecht. Van belang is verder dat binnen de organisatie een contactpersoon wordt aangewezen die kan worden geraadpleegd wanneer bij de postkamer twijfel bestaat over de status van een bepaald stuk of over de bedoeling van een bepaalde afzender. Aanbevolen wordt dat in ieder geval een duidelijke keuze wordt gemaakt over de plaats in de organisatie waar de bezwaarschriften naar toe worden gestuurd. Het opstellen van een korte beschrijving van de ‘routing’ van het bezwaarschrift in de organisatie kan veel problemen voorkomen.

Voordat de postkamer het bezwaarschrift doorzendt, moet het worden ingeboekt. Het aantekenen van de datum van ontvangst is van groot belang om te kunnen bepalen of het geschrift op tijd is ontvangen. Om die reden moeten ook de enveloppen van de bezwaarschriften worden bewaard. In veel gevallen geeft het daarop geplaatste poststempel immers uitsluitsel over de tijdige ontvangst. Tenzij het geschrift verkeerd is geadresseerd, wordt het doorgestuurd naar het onderdeel van de organisatie waar het in behandeling wordt genomen. Is het geschrift onjuist geadresseerd, dan moet het worden doorgezonden naar het orgaan dat bevoegd is het te behandelen, onder mededeling aan de afzender van het geschrift. Het is verstandig daarbij altijd de datum te vermelden waarop het geschrift is ontvangen. De formulering van een brief over de doorzending van het geschrift kan op de volgende manier worden geformuleerd.

Tekstbox 5.2. Model doorzending

<aanhef>

Hierbij deel ik u mee dat ik uw bezwaarschrift van <dagtekening> op <datum> heb ontvangen.

Naar mijn oordeel is <naam bestuursorgaan> niet bevoegd dit bezwaarschrift te behandelen, maar is <naam bevoegd orgaan> bevoegd uw bezwaarschrift in behandeling te nemen.

Om die reden heb ik uw bezwaarschrift doorgezonden naar die instantie.

<ondertekening (namens) bestuursorgaan>

Wanneer niet bekend is aan welke instantie het bezwaarschrift moet worden doorgezonden, dan wordt het volgens art. 2:3 lid 2 Awb geretourneerd aan de afzender. In alle gevallen waarin een bezwaarschrift onjuist is geadresseerd, is het verstandig contact op te nemen met de bezwaarmaker. Het is immers goed mogelijk dat die kan uitleggen wat zijn bedoeling is met het geschrift.

5.4 Ontvankelijkheid en herstel verzuimen

5.4.1 Vragen voor het bestuur

Nadat het bezwaarschrift door de postkamer is doorgestuurd aan de afdeling die verantwoordelijk is voor de behandeling van het geschrift, wordt bepaald of het geschrift als bezwaar of in een andere procedure moet worden behandeld. Zoals gezegd, ook als op het geschrift ‘bezwaar’ of ‘bezwaarschrift’ staat, kan het heel goed zijn dat het geen bezwaarschrift is, maar bijvoorbeeld een zienswijze of een klacht.

- Wat moet een bestuursorgaan doen als het twijfelt of sprake is van een bezwaarschrift?

Als duidelijk is dat het gaat om een bezwaarschrift moet vervolgens worden bepaald of het geschrift aan de te stellen eisen voldoet. Ook dat stelt het bestuur voor vragen.

- Kan een bezwaarschrift per e-mail worden ingediend?
- Is het mogelijk via internet (DigiD) een bezwaarschrift in te dienen?

Een laatste vraag die hier aan de orde komt, is:

- Wat moet het bestuursorgaan doen wanneer het geschrift niet aan de eisen voldoet, ook niet nadat daartoe de gelegenheid is geboden, of wanneer sprake is van een niet herstelbaar verzuim, zoals te late indiening waarover geen discussie bestaat?

5.4.2 Praktijk

Bestuursorganen geven op uiteenlopende wijze invulling aan bovenstaande bepalingen, waarvan artikel 6:5 Awb de belangrijkste eisen stelt. Er zijn bestuursorganen die heel streng zijn en die bij elk verzuim vragen om herstel. Wanneer het verzuim niet wordt hersteld, verklaren ze het bezwaarschrift niet-ontvankelijk. De tekst van de wet – en in het verlengde daarvan ook de bestuursrechter, als deze daarover komt te oordelen – dekt deze handelwijze formeel-juridisch. Andere bestuursorganen stellen zich op het standpunt dat zo’n strenge benadering niet bij elk verzuim noodzakelijk is. Veel bestuursorganen stellen zich soepel op

Relevante Awb-bepalingen

Art. 2:15 lid 1

Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.

Art. 6:5 lid 1

Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.

Art. 6:5 lid 3

Indien het bezwaar- of beroepschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep noodzakelijk is, dient de indiener zorg te dragen voor een vertaling.

Art. 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

- a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep; of
- b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15; mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Art. 6:7

De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.

Art. 6:8 lid 1

De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

bij betrekkelijk lichte verzuimen als de aanduiding van het bestreden besluit of het opnemen van een dagtekening. Een enkel bestuursorgaan gaat zelfs zover dat ook bezwaarschriften die buiten de termijn zijn ontvangen in behandeling worden genomen.

Wanneer die weg is opengesteld kunnen bezwaarschriften ook langs elektronische weg worden ingediend. Veel bestuursorganen maken daartoe gebruik van een online bezwaarformulier, met name de grote 'beschikkingsfabrieken' zoals UWV, Belastingdienst en DUO gebruiken dergelijke formulieren. Kijk voor voorbeelden op:

- <http://www.uwv.nl/Particulieren/formulieren/BB14003914.aspx>
- http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/contact/niet_met_ons_eens/bezwaar_en_beroep/bezwaar_tegen_beslissing_belastingdienst
- http://www.duo.nl/Images/8195_tcm7-13197.pdf

De wet eist een elektronische handtekening, maar bestuursorganen zijn op dat punt in de praktijk coulant. Dit is uiteraard geen probleem wanneer DigiD wordt gebruikt, zoals bij de gemeenten Zwolle, Breda en Enschede:

- <https://dloket.zwolle.nl/loketburgers/pdc-aanvragen/18767>
- <http://www.breda.nl/product/bezwaarschrift-bezwaar>
- <https://dloket.enschede.nl/loketburgers/pdc-aanvragen/9764>

5.4.3 Aanbevelingen

Hoe kan het bestuur het beste omgaan met bezwaarschriften waar formele gebreken aan kleven omdat de bezwaarmaker geen belanghebbende is (art. 8:1 en 7:1 Awb), het bezwaar niet is ingediend binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit (art. 6:7 Awb) of niet voldoet aan een of meer van de ontvankelijkheidseisen van art. 6:5 Awb (naam en adres van de indiener, dagtekening, omschrijving van het bestreden besluit en de gronden van het bezwaar (art. 6:5 Awb)?

Het ontbreken van het adres van de indiener, de dagtekening en/of de omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, of van de gronden van het bezwaar, is niet direct fataal. Het bestuur kan het laten zitten.

Art. 6:8 lid 2

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift tegen een besluit waartegen alleen door één of meer bepaalde belanghebbenden administratief beroep kon worden ingesteld, vangt aan met ingang van de dag na die waarop de beroepstermijn ongebruikt is verstreken.

Art. 6:8 lid 3

De termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen een besluit dat aan goedkeuring is onderworpen, vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit, inhoudende de goedkeuring van dat besluit, op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Art. 6:9 lid 4

De termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, ter inzage is gelegd.

Art. 6:9 lid 1

Een bezwaar- of beroepschrift is tijdig ingediend indien het vóór het einde van de termijn is ontvangen.

Art. 6:9 lid 2

Bij verzending per post is een bezwaar- of beroepschrift tijdig ingediend indien het vóór het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan één week na afloop van de termijn is ontvangen.

Art. 6:10 lid 1

Ten aanzien van een vóór het begin van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege, indien het besluit ten tijde van de indiening:
a. wel reeds tot stand was gekomen; of
b. nog niet tot stand was gekomen, maar de indiener redelijkerwijs kon menen dat dit wel reeds het geval was.

Art. 6:10 lid 2

De behandeling van het bezwaar of beroep kan worden aangehouden tot het begin van de termijn.

Art. 6:11

Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

Het bestuur kan er ook voor kiezen de bezwaarmaker de gelegenheid te geven deze verzuimen te herstellen, binnen een door het bestuur te stellen termijn (art. 6:6 sub a Awb). Doet de bezwaarmaker dit niet naar genoegen, dan heeft het bestuur de keuze: het kan het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren, maar het kan er ook voor kiezen het bezwaar, ondanks de formele gebreken die er aan kleven, inhoudelijk te behandelen. Wij pleiten er voor hier als regel coulant te zijn en dus terughoudend te zijn met het niet-ontvankelijk verklaren van een bezwaarschrift.

Het bestuur heeft geen keuze wanneer een bezwaar:

1. niet is ingediend door een belanghebbende;
 2. te laat is ingediend;
 3. of wanneer binnen de bezwaartermijn niet bekend is wie de indiener van het bezwaar is.
- Het bezwaar moet dan niet-ontvankelijk worden verklaard. De consequentie daarvan is dat een inhoudelijke behandeling van het bezwaar achterwege blijft. Weliswaar biedt de Awb de mogelijkheid een na het verstrijken van de bezwaartermijn ingediend bezwaarschrift ontvankelijk te verklaren, als de termijnoverschrijding 'verschoonbaar' is (art. 6:11 Awb), maar dan moet sprake zijn van een zeer bijzondere reden voor het te laat indienen van het bezwaar.¹

Sommige bestuursorganen vinden de ontvankelijkheidsregels te streng en knippen een oogje toe als iemand te laat bezwaar maakt. In plaats van het niet-ontvankelijk verklaren van het bezwaarschrift gaan zij over tot de inhoudelijke behandeling van het bezwaar. Een dergelijke houding is onrechtmatig, niet zonder risico, en ook overigens zonder meer af te raden. Waarom onrechtmatig? Simpelweg omdat de wet bepaalt dat te laat ingediende bezwaren niet in behandeling kunnen worden genomen, maar in plaats daarvan niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Waarom niet zonder risico? Als op de betreffende bezwaarprocedure een beroepsprocedure bij de rechter volgt, zal deze ambtshalve beoordelen of het bestuur de ontvankelijkheidsregels correct heeft toegepast. Komt de rechter tot de conclusie dat dit niet het geval is, dan zal hij de beslissing op het bezwaar van het bestuur vernietigen en het bezwaar tegen het oorspronkelijke besluit van het bestuur alsnog niet-ontvankelijk verklaren.² Waarom is een soepele opstelling behalve onrechtmatig en riskant ook zonder meer af te raden? Omdat in geschillen met meerdere partijen met tegengestelde belangen soepelheid ten opzichte van de ene partij ten koste kan gaan van de rechtspositie van de andere partij.

¹ M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013, p. 360 e.v.

² Schreuder-Vlasblom 2013, p. 332; HR 20 november 1996, ECLI:NL:HR:1996:AA1755, BNB 1997/23; HR 22 november 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8419, JB 2000/343; HR 20 september 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7858, BNB 2002/366; ABRvS17september2003, ECLI:NL:RVS:2003:AK4037, AB2004/7; ABRvS28februari2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9508.

Tekstbox 5.3. Voorbeeld van het risico van *coulance* bij termijnoverschrijdingen in bezwaar

Als tegen een bouwvergunning niet binnen zes weken bezwaar is gemaakt, moet de vergunninghouder er vanuit kunnen gaan dat hij zonder problemen kan bouwen. Wordt een na zeven weken gemaakt bezwaar door het bestuursorgaan ontvankelijk verklaard, inhoudelijk behandeld en ook nog gegrond verklaard, dan kan de vergunninghouder zich er terecht over beklagen dat vals spel is gespeeld. Ook al zou de bouwvergunning aan de vergunninghouder meer hebben gegeven dan waar hij recht op heeft, als er niet binnen zes weken bezwaar tegen is gemaakt, eist de rechtszekerheid dat hij zonder risico van zijn vergunning gebruik kan gaan maken. Dat is alleen anders als hij zelf vals spel heeft gespeeld, bijvoorbeeld door het bestuur in zijn aanvraag verkeerd voor te lichten. Dan heeft het bestuur de bevoegdheid de bouwvergunning in te trekken (zie art. 2.33 lid 2 en 5.19 Wabo) en dat kan (dus) ook zonder dat bezwaar is gemaakt.

Het voorgaande neemt niet weg dat het in het algemeen goed mogelijk is, ook al kan het bestuur er niet aan ontkomen een bezwaar niet-ontvankelijk verklaren, toch te bezien hoe het probleem dat in het bezwaarschrift aan de orde wordt gesteld, kan worden aangepakt. Dat het bezwaar te laat is (of aan een ander fataal gebrek lijdt), betekent niet dat daarmee ook de informele weg niet langer begaanbaar is.

Hoe kan het beste gehandeld worden als het bestuur het niet wil laten bij het niet-ontvankelijk verklaren van een onverschoonbaar te laat gemaakt bezwaar? Het bestuur moet de bezwaarmaker dan drie dingen laten weten:

- In de eerste plaats: ‘U bent te laat, wij zullen uw bezwaarschrift derhalve niet-ontvankelijk verklaren.’
- In de tweede plaats: ‘Desondanks zijn wij bereid te kijken naar het probleem dat u in uw bezwaarschrift aankaart.’
- In de derde plaats: ‘Onze bereidheid neemt niet weg dat u – als consequentie van de niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar – een minder sterke rechtspositie heeft dan het geval zou zijn als uw bezwaar ontvankelijk was geweest.’

De eerste mededeling is een beslissing op het bezwaar van de bezwaarmaker. Als daar beroep tegen wordt ingesteld, zal de rechter – als die vindt dat het bestuur terecht heeft geconcludeerd dat het bezwaar te laat is en dus niet-ontvankelijk – het beroep ongegrond verklaren. Met de tweede mededeling spreekt het bestuur uit dat het bereid is met de bezwaarmaker (en eventuele derden) in gesprek te gaan om te kijken wat er te doen is aan het probleem dat hij met het indienen van een bezwaarschrift heeft aangekaart. Met de derde mededeling laat het bestuursorgaan aan de bezwaarmaker weten dat zijn rechtspositie verschilt van de positie die hij had gehad als zijn bezwaar ontvankelijk was geweest. In die situatie had hij, als het besluit onjuist was geweest, kunnen afdwingen dat het bestuursorgaan het besluit zou wijzigen. Dat kan hij nu niet.

Van belang is ten slotte dat als het bestuur royaal is, door ondanks de niet-ontvankelijkheid van een bezwaar toch te kijken of het iets aan het probleem van de bezwaarmaker kan doen,

het bestuur wel consequent moet zijn.

Het is niet behoorlijk om de ene keer wel royaal te zijn, en de ander keer niet. Mocht het bestuur al een onderscheid maken tussen verschillende niet-ontvankelijke bezwaren, dan moet het overtuigend kunnen motiveren waarom het in het ene geval wel bereid is te onderzoeken of het besluit ten voordele van de niet-ontvankelijke bezwaarmaker kan worden gewijzigd, en in het andere geval niet.³

Tekstbox 5.4. Model verzuimherstel

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Hierbij bevestig ik de ontvangst van uw bezwaarschrift van <datum/evt. kenmerk> tegen mijn beslissing van <datum/kenmerk> waarbij <omschrijving besluit>.

Uw bezwaarschrift kan ik nog niet in behandeling nemen om de volgende reden(en):

Het bezwaarschrift is niet voorzien van naam en/of adres van de indiener

Het bezwaarschrift is niet gedateerd

In het bezwaarschrift is het besluit waartegen het is gericht niet omschreven

Het bezwaarschrift is niet ondertekend

De gronden van het bezwaar zijn niet vermeld

Niet is gebleken dat degene die het bezwaarschrift heeft ondertekend daartoe bevoegd is

Bij het bezwaarschrift is geen machtiging gevoegd, afgegeven door een daartoe bevoegde persoon of personen

Het bezwaarschrift is niet in de Nederlandse taal opgesteld.

Hierbij stel ik u in de gelegenheid de/het hiervoor omschreven verzuim<en> te herstellen vóór <datum>. U kunt de gevraagde gegevens sturen naar <postadres>. Als ik op die datum niet de benodigde aanvulling heb ontvangen kan het bezwaarschrift niet-ontvankelijk worden verklaard. Dat betekent dat ik dan niet zal ingaan op de inhoud van uw bezwaarschrift.

Hoogachtend,

<ondertekening namens het bestuursorgaan>

Zoals gezegd kan het bestuursorgaan ervoor kiezen niet te vragen om verzuimherstel bij ongedateerde bezwaarschriften en bezwaarschriften waarin het bestreden besluit niet wordt omschreven wanneer duidelijk is dat het bezwaarschrift op tijd is ontvangen en zonder meer duidelijk is tegen welk besluit het bezwaar zich richt. Ook als de naam en/of het adres ontbreken hoeft dat geen probleem te zijn, als maar duidelijk is van wie het bezwaarschrift ontvangen is. Het bijvoegen van een machtiging is geen eis die voortvloeit uit de wet, maar volgens artikel 2:2 lid 2 kan het bestuursorgaan daar wel om vragen. In de regel wordt verzocht een machtiging te tonen als de bezwaarmaker in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord.

³ Vgl. CRvB 3 maart 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV8305, AB 2006/371 m.nt. Marseille; CRvB 30 juni 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY0194, AB 2006/370 m.nt. Marseille.

5.5 De ontvangstbevestiging

5.5.1 Vragen voor het bestuur

- Binnen welke termijn moet de ontvangst van het bezwaarschrift worden bevestigd?
- Kan een ontvangstbevestiging behalve langs schriftelijke ook langs telefonische weg?

5.5.2 Praktijk

In de praktijk sturen de meeste bestuursorganen een schriftelijke ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift. Als sprake is van een verzuim in het bezwaarschrift wordt die ontvangstbevestiging in de regel gecombineerd met de brief waarin wordt verzocht om het herstel van het geconstateerde verzuim. Meestal is sprake van een drieslag en wordt de ontvangstbevestiging naast het benoemen van te herstellen verzuimen ook benut voor het uitnodigen voor een hoorzitting.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 6:14 lid 1

Het orgaan waarbij het bezwaar- of beroepschrift is ingediend, bevestigt de ontvangst daarvan schriftelijk.

Art. 7:13 lid 2

Indien een commissie over het bezwaar zal adviseren, deelt het bestuursorgaan dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift.

5.5.3 Aanbevelingen

In het volgende hoofdstuk komt het leggen van direct contact met de bezwaarmaker aan de orde. Die stap kan beginnen met het langs telefonische weg bevestigen van de ontvangst van het geschrift en het vervolgens – zo spoedig mogelijk – maken van een vervolgspraak voor een nader inhoudelijk (telefonisch of in persoon) contact op basis van het bezwaar.

Los van de vervolgstappen wordt altijd ook zo spoedig mogelijk, maar ten minste binnen een week, een schriftelijke ontvangstbevestiging verstuurd. Idealiter wordt de telefonisch gemaakte afspraak daarin bevestigd. Blijkt uit het telefoongesprek dat direct contact met de bezwaarmaker geen zin heeft en dat het voeren van overleg geen toegevoegde waarde heeft, of dat de bezwaarmaker daarop geen prijs stelt dan wordt – desgewenst – de volgende stap in de procedure gezet, het organiseren van een hoorzitting. Dan onderwerp komt in hoofdstuk 8 van deze handleiding aan de orde. Wanneer – liefst in overleg met de bezwaarmaker – wordt gekozen voor een bepaalde wijze van voortzetting van de procedure, hetzij ambtelijk horen, hetzij horen door een externe hoor- en adviescommissie, dan wordt dit ook in de ontvangstbevestiging medegedeeld.

Tekstbox 5.5. Model ontvangstbevestiging

<aanhef>

Hierbij bericht ik u dat ik uw <namens naam bezwaarmaker> ingediende bezwaarschrift op <datum ontvangst> heb ontvangen.

Naar aanleiding van de ontvangst van het bezwaarschrift is op <datum contact> telefonisch contact met u opgenomen. In dat telefoongesprek is een afspraak gemaakt voor een nader contact.

Nader contact vindt <telefonisch, in persoon op <adres> plaats op <datum afspraak>.

U mag zich door een gemachtigde laten vertegenwoordigen, wij komen dan wel graag in het bezit van een machtiging. Bij de toelichting in persoon mag u iemand meenemen die u bijstaat.

Voor de gang van zaken tijdens de behandeling van uw bezwaarschrift verwijs ik u graag naar <de bijgevoegde folder of naar www.....nl>.

<ondertekening <namens> bevoegd orgaan

De ontvangstbevestiging wordt in ieder geval aan de gemachtigde verzonden (art. 6:17), maar het is ook goed de bezwaarmaker een ontvangstbevestiging te sturen. Een bijzondere situatie kan zich voordoen dat het bezwaarschrift te vroeg is ingediend. Dat is geen beletsel toch een ontvangstbevestiging te sturen van het bezwaarschrift. Het is wel verstandig dan te vermelden op welk moment het bezwaarschrift in behandeling zal worden genomen.

6

Direct contact met de bezwaarmaker

6.1 Inleiding

Als een bezwaarschrift bij een bestuursorgaan binnenkomt, doet dat er goed aan zo snel mogelijk contact te zoeken met de bezwaarmaker. In dit hoofdstuk is de vraag aan de orde hoe het leggen van contact met de bezwaarmaker en met andere betrokkenen bij de bezwaarprocedure zo goed mogelijk kan worden georganiseerd. In paragraaf 6.2 gaan we in op het leggen van contact met de bij het bezwaar betrokken partijen, in paragraaf 6.3 op het mogelijke vervolg: het overleg tussen bestuur, de bezwaarmaker en de eventuele andere bij het bezwaar betrokken partijen. We beginnen elk van de beide paragrafen met een opsomming van de keuzes waar het bestuur voor kan komen te staan, vervolgens zeggen we iets over het wettelijk kader en over wat er bekend is uit de praktijk, waarna we afsluiten met een aantal aanbevelingen voor het bestuur.

6.2 Telefonisch contact leggen met de bezwaarmaker

6.2.1 Vragen voor het bestuur

Een groot en toenemend aantal bestuursorganen neemt kort nadat bezwaar is gemaakt telefonisch contact op met de bezwaarmaker, om hem te informeren dat zijn bezwaar is ontvangen en om met hem te spreken wat er speelt en op welke wijze zijn bezwaar het beste kan worden behandeld. Daarbij is een groot aantal keuzes aan de orde, zoals:

- In welke bezwaarzaken wordt gebeld? Zijn er contra-indicaties voor bellen?
 - Wie belt er namens het bestuursorgaan?
 - Hoe snel nadat bezwaar is gemaakt, wordt gebeld?
 - Met wie wordt gebeld als de bezwaarmaker een professionele rechtshulpverlener heeft?
 - Als er derden-belanghebbenden zijn, worden die dan ook gebeld?
 - Over hoeveel informatie beschikt de beller als hij contact opneemt met de bezwaarmaker?
 - Wat is het doel van het telefoongesprek?

6.2.2 Het staat het bestuur vrij telefonisch contact met de bezwaarmaker op te nemen

Als het bestuur naar aanleiding van een bezwaar voor de vraag staat of het telefonisch contact zal opnemen met de bij het bezwaar betrokken partijen en het vervolgens te rade gaat in de Awb, vindt het daar weinig houvast en dus veel keuzevrijheid. In de Awb zijn twee soorten bepalingen te vinden die relevant zijn voor het antwoord op de vraag of en hoe telefonisch contact met partijen zou moeten worden gezocht. Enerzijds zijn dat bepalingen over het contact tussen het bestuur en de bezwaarmaker en andere bij het bezwaar betrokken partijen, anderzijds bepalingen over de verhouding tussen de bezwaarmaker en diens eventuele gemachtigde. De bepalingen over het contact met de bezwaarmaker en andere bij het bezwaar betrokken partijen verplichten het bestuur de ontvangst van het bezwaar schriftelijk te bevestigen (art. 6:14 Awb) en om partijen te horen (art. 7:2 Awb). De Awb bevat op dit punt verder geen verplichtingen of verboden.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 2:1 lid 1

Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

Art. 6:14 lid 1

Het orgaan waarbij het bezwaar- of beroepschrift is ingediend, bevestigt de ontvangst daarvan schriftelijk.

Art. 6:17

Indien iemand zich laat vertegenwoordigen, zendt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar of beroep te beslissen de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval aan de gemachtigde.

Art. 7:2 lid 1

Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

Art. 7:2 lid 2

Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Art. 7:5 lid 1

Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door:

- a. een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest; of
- b. meer dan één persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest.

Tekstbox 6.1. De parlementaire geschiedenis over telefonisch contact

Interessant is wat de parlementaire geschiedenis van de Awb over telefonisch contact meldt. In reactie op een vraag of telefonisch horen mogelijk is, luidt het antwoord weliswaar dat dit niet voldoet aan de minimumeisen die de Awb aan het horen stelt, maar in aansluiting daarop meldt de wetgever: “Het is echter mogelijk dat alvorens een uitnodiging [voor een hoorzitting] wordt verzonden, telefonisch contact met de indiener van het bezwaarschrift wordt gezocht om een en ander te vragen en verduidelijkt te krijgen. Goed voorstelbaar is, dat de indiener van het bezwaarschrift in dat gesprek laat weten geen behoefte te hebben aan het horen, bij voorbeeld omdat eventuele misverstanden uit de weg zijn geruimd.”¹

Dat betekent dat het het bestuur vrij staat om telefonisch contact op te nemen met de bezwaarmaker en andere bij het bezwaar betrokken partijen. Bij de daarbij te maken keuzes kan het bestuur zich oriënteren op de Awb.

Voor wat betreft de vraag *met wie* moet worden gebeld, zijn de artikelen 7:2 en 2:1 van belang. In art. 7:2 Awb is bepaald dat belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld te worden gehoord. Art. 2:1 Awb bepaalt dat eenieder zich in het contact met het bestuur door een gemachtigde kan laten vertegenwoordigen. Net zo als het bestuur andere belanghebbenden dan de bezwaarmaker de mogelijkheid moet bieden te worden gehoord, ligt het voor de hand dat – als er meer belanghebbenden zijn dan de bezwaarmaker – ook met die andere belanghebbenden telefonisch contact wordt gezocht. Voorts kan uit art. 2:1 Awb worden opgemaakt dat als de bezwaarmaker een gemachtigde heeft, geen contact met de bezwaarmaker wordt gezocht zonder dat diens gemachtigde daarin wordt gekend.

Voor wat betreft de vraag *wie* er belt, is art. 7:5 lid 1 Awb van belang. In art. 7:5 lid 1 Awb is bepaald dat als wordt gehoord, de meerderheid van degenen die horen niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest. Dit is alleen anders als het bestuursorgaan zelf hoort. Art. 7:5 lid 1 Awb vormt uitdrukking van de gedachte dat de heroverweging in bezwaar onbevangen moet plaatsvinden. De behandeling van het bezwaar mag niet worden gedomineerd door personen die bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest. Het ligt dus niet voor de hand dat wordt gebeld door iemand die direct betrokken was bij de voorbereiding van het bestreden besluit.

¹ MvA II, PG Awb I, p. 330.

6.2.3 Praktijk

In welke bezwaarzaken wordt gebeld?

Denkbaar is dat de beslissing om al dan niet met de bezwaarmaker te bellen afhankelijk wordt gemaakt van de inschatting of direct contact met de bezwaarmaker tot een oplossing van het geschil kan leiden. In een aantal gevallen zal dan van bellen worden afgezien. De praktijk blijkt genuanceerder. Er wordt door sommige bestuursorganen in veel meer zaken gebeld. Wordt gewerkt met indicaties en contra-indicaties, dan blijkt nogal eens dat veel bezwaarschriften te beknopt zijn om er uit te kunnen opmaken of het opnemen van direct telefonisch contact in de zaak wel of niet kan leiden tot een oplossing.² Bovendien valt uit het bezwaarschrift meestal moeilijk op te maken wat precies het probleem van de bezwaarmaker is. Het is vaak moeilijk om louter op grond van het bezwaarschrift te beoordelen of het zin heeft direct met de bezwaarmaker in gesprek te gaan. De beslissing daarover wordt dan pas genomen nadat is gebeld met de bezwaarmaker.

Over de vraag of ook met de bezwaarmaker moet worden gebeld als duidelijk is dat het bezwaar niet-ontvankelijk zal moeten worden verklaard, lopen de meningen uiteen. Een aantal bestuursorganen belt dan niet, maar in de gemeente Gouda gebeurt het standaard wel. De ervaring is dat zo’n gesprek vaak zinvol is. De bezwaarmaker kan worden uitgelegd dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk is en dat hij geen aanspraak heeft op een gewijzigd besluit. Dat neemt niet weg dat het contact met de niet-ontvankelijke bezwaarmaker kan leiden tot een ambtshalve herziening, als blijkt dat het bestreden besluit gebreken vertoont. Ook in geschillen met meerdere partijen is niet uitgesloten dat een telefoongesprek met een niet-ontvankelijke bezwaarmaker iets oplevert.

Een voorbeeld uit Gouda betreft het bezwaar tegen een vergunning voor het oprichten van een bijgebouw. De bezwaarmaker was te laat met zijn bezwaar. In het telefoongesprek kwam de vraag aan de orde wat precies zijn bezwaar was. Het bleek te gaan om het materiaal en kleur van de boeiboorden: zilverkleurig zonweerkaatsend materiaal. De bezwaarsecretaris nam daarop contact op met de vergunninghouder, die zei: “Geen probleem, ander materiaal en een andere kleur kan ook.” De bezwaarmaker trok zijn bezwaar in, de boeiboorden zijn – tot tevredenheid van alle betrokkenen – in niet-lichtweerkaatsend materiaal uitgevoerd en lichtbruin geverfd.

² Zie hierover ook Van der Velden, L., C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema (2010) *Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen*. Prettig Contact met de Overheid 2. Den Haag: Ministerie van BZK, pag. 44-56 en Euwema, M.C., L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter (2010) *Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden*. Prettig Contact met de Overheid 1. Den Haag: Ministerie van BZK, pag. 49-56.

Wie belt?

Vervolgens is de vraag wie met de bezwaarmaker belt. In theorie zijn er ten minste drie mogelijkheden:

- a. de vakambtenaar, dat wil zeggen een beleidsmedewerker die werkzaam is bij de vakafdeling waar het besluit is genomen en die direct bij de totstandkoming ervan betrokken was;
- b. een beleidsmedewerker van de vakafdeling, die niet zelf bij de totstandkoming betrokken was;
- c. de bezwaarsecretaris, dat wil zeggen, een medewerker van de afdeling die verantwoordelijk is voor de behandeling van bezwaarschriften, veelal de afdeling Juridische Zaken, die in het geheel niet betrokken was bij de totstandkoming van het bestreden besluit.

Bij veel bestuursorganen is het de bezwaarsecretaris die met de bezwaarmaker belt, maar er zijn ook overheden waar het anders gaat.

- De afdeling Juridische Zaken van de provincie Noord-Brabant overlegt wekelijks over alle lopende bezwaarzaken. In dat overleg wordt beslist welke bezwaarsecretaris met welke bezwaarmaker belt.
- Hetzelfde geldt voor Gouda.
- In de gemeente Steenwijkerland wordt zowel gebeld door de bezwaarsecretaris als door de vakafdeling. In beginsel belt de bezwaarsecretaris, tenzij overleg met de vakafdeling tot de conclusie leidt dat het beter is dat iemand van de vakafdeling belt. Als criterium wordt gehanteerd hoe belangrijk het is voor de behandeling van het bezwaar dat degene die belt, kennis heeft van de specifieke regelgeving en/of van de feitelijke situatie. Belt iemand van de vakafdeling, dan betreft het steeds een medewerker die niet direct bij de totstandkoming van het primaire besluit betrokken is geweest.
- Bij de provincie Friesland belt in beginsel de behandelend ambtenaar van de vakafdeling; in uitzonderingsgevallen neemt de bezwaarsecretaris die taak over als hij van mening is dat die weg meer perspectief biedt of de behandelend ambtenaar ziek of met vakantie is.

Hoe veel informatie heeft de beller over de bezwaarzaak?

Voor wat betreft de mate waarin de beller op de hoogte is van de achtergrond van het besluit en het bezwaar, laat de praktijk aanzienlijke verschillen zien. Soms lijkt het beleid te zijn: hoe geïnformeerder, hoe beter, soms: hoe onbevangener, hoe beter.

- Als in de provincie Noord-Brabant wordt gebeld, is er nog geen contact geweest met de vakafdeling. Een uitzondering vormen de handhavingszaken: daar wordt wel eerst met de vakafdeling overlegd.
- In de gemeente Wijchen geldt dat als er door de bezwaarsecretaris wordt gebeld, de beller het bezwaarschrift heeft gelezen en ook heeft gesproken met de behandelend ambtenaar van de vakafdeling.
- Ook in Breda wordt, voordat de bezwaarsecretaris de bezwaarmaker belt, contact opgenomen met de vakafdeling, om te horen wat er speelt. De vakafdeling wordt gevraagd: *‘Zien jullie wat in een gesprek met de bezwaarmaker, zou dat wat kunnen opleveren?’* Met de informatie van de vakafdeling wordt vervolgens de bezwaarmaker gebeld.

- In Utrecht bepaalt de bezwaarsecretaris per zaak of hij het zinvol acht contact op te nemen met de vakafdeling voordat hij belt. In welke mate vooraf contact wordt gezocht met de vakafdeling, verschilt per bezwaarsecretaris. Sommigen vinden het prettig goed geïnformeerd te zijn als ze bellen, anderen hechten er juist aan zo onbevangen mogelijk het gesprek met de bezwaarmaker aan te gaan.
- In Gouda belt de bezwaarsecretaris in alle gevallen zonder dat eerst met de vakafdeling is overlegd. Dat heeft verschillende redenen. In de eerste plaats wil men zo snel mogelijk bellen, liefst op de dag dat het bezwaar is binnengekomen. Overleg voorafgaand aan het telefoon-gesprek werkt vertragend. Bovendien kost het tijd, zowel voor de bezwaarsecretaris als voor de vakafdeling, en bestaat het gevaar dat door het voorafgaand overleg de bezwaarsecretaris de regie kwijtraakt. Voorts geldt dat het telefoongesprek vooral is bedoeld om na te gaan hoe de bezwaarmaker zich de behandeling van het bezwaarschrift voorstelt. Van belang is ten slotte dat twee van de drie bezwaarsecretarissen in Gouda zeer ervaren zijn, zodat zij aan het bezwaarschrift en het bestreden besluit (dat, mocht het ontbreken, gemakkelijk in het elektronische informatiesysteem van de gemeente is te vinden) voldoende hebben voor het gesprek.
- Sinds juni 2004 volgt de UWV ‘de Andere Aanpak’ bij de behandeling van bezwaarschriften. Die bestaat er uit dat een bezwaarjurist binnen een paar dagen nadat het bezwaarschrift is ontvangen, telefonisch contact zoekt met de indiener. Doel van de snelle telefonische interventie is om besluiten uit te leggen, regels toe te lichten en nadere informatie te geven.

Met wie wordt gebeld als de bezwaarmaker wordt bijgestaan door een advocaat?

Als een bezwaarmaker een advocaat (of een andere gemachtigde) heeft, is de vraag wie wordt gebeld: de bezwaarmaker, diens advocaat of beiden?

- In Breda wordt als strategie gehanteerd dat *niet* als eerste de bezwaarmaker wordt gebeld, maar de advocaat. De advocaat wordt gevraagd of de gemeente contact kan opnemen met de bezwaarmaker. Advocaten vinden dat eigenlijk nooit een probleem, zo is de ervaring. De reden: het doel van het gesprek met de bezwaarmaker is informatie inwinnen over wat er speelt. Advocaten begrijpen dat het meerwaarde heeft dat ook met de bezwaarmaker zelf wordt gesproken.
- In Utrecht zijn de ervaringen wisselender. Sommige advocaten hebben er geen enkel probleem mee dat met hun cliënt wordt gebeld, anderen staan er gereserveerder tegenover. Vindt de advocaat het bezwaarlijk dat met zijn cliënt wordt gebeld, dan gebeurt dat in Utrecht niet.
- Ook in Gouda wordt, als het bezwaarschrift is ingediend door een advocaat, eerst met de advocaat gebeld. Of het bellen met de bezwaarmaker meerwaarde heeft, wordt in overleg met de advocaat bepaald.

Met wie wordt gebeld als er een derde-partij is?

Bij sommige bezwaarzaken zijn meerdere partijen betrokken. Het is dan de vraag of ook met die andere partijen wordt gebeld, en zo ja, met wie van de partijen als eerste contact wordt gelegd.

- Betreft het bezwaar een omgevingsvergunning voor bouwen en lijkt het er op dat er problemen zijn tussen de burens, dan wordt in Breda meestal eerst met de vergunninghouder gebeld. Diens onderhandelingsbereidheid is een noodzakelijke voorwaarde voor een gesprek.
- Ook in Gouda wordt steeds met zowel de bezwaarmaker als met de vergunninghouder gebeld. Een voorkeur voor een bepaalde volgorde is er niet. Met wie als eerste wordt gesproken, hangt af van wie als eerste wordt bereikt. Overigens is in veel gemeenten de ervaring dat houders van een omgevingsvergunning voor bouwen (de grootste categorie vergunninghouders) het altijd prettig vinden dat ze worden gebeld, omdat ze altijd met de vraag zitten of ze mogen beginnen of doorgaan met bouwen.

Wat is het doel van het telefoongesprek?

Hoe onbevangen of geïnformeerd de beller ook is, doel van het telefoongesprek is in ieder geval steeds om met de bezwaarmaker te bespreken wat er speelt en om te overleggen over de beste aanpak van zijn bezwaarzaak. Wil hij nadere uitleg over de inhoud van het bestreden besluit? Heeft het meerwaarde als de bezwaarmaker en iemand van de vakafdeling met elkaar om tafel gaan? Of geeft de bezwaarmaker er de voorkeur aan dat zijn bezwaar op een hoorzitting wordt behandeld? Of wordt hij liever ambtelijk gehoord? Een telefoongesprek kan beperkt blijven tot een gesprek over wat er speelt en een overleg over wat de beste aanpak van het bezwaar is, maar kan er ook in uitmonden dat de beller uitleg geeft over het bestreden besluit en dat de bezwaarmaker tot de conclusie komt dat hij het beste zijn bezwaar kan intrekken.

- In Gouda is het telefoongesprek in beginsel beperkt tot het verkrijgen van informatie over de reden van bezwaar en tot het verstrekken van informatie over de verschillende manieren waarop het bezwaar kan worden behandeld. Als de bezwaarmaker kiest voor overleg, dan wordt ingezet op een gesprek op het gemeentehuis, zo snel mogelijk na het telefoongesprek.
- In Utrecht is de insteek: we kijken hoe ver we komen. In veel gevallen wordt in het telefoongesprek nadere uitleg over de inhoud van het besluit gegeven met als gevolg dat de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt.

6.2.4 Aanbevelingen

Op grond van een analyse van het wettelijk kader en de ervaringen van diverse bestuursorganen kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd.

In welke bezwaarzaken wordt gebeld?

In beginsel wordt in iedere bezwaarzaak gebeld.

Toelichting: *Er wordt ook gebeld als duidelijk is dat het bezwaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard, of als het zo goed als zeker lijkt dat nader overleg met de bezwaarmaker geen meerwaarde heeft boven het organiseren van een hoorzitting. Van bellen wordt alleen afgezien in uitzonderlijke situaties.*

Wat is het doel van het telefoongesprek?

Partijen informeren dat het bezwaar is ontvangen, vanuit een open en geïnteresseerde houding vragen naar wat er speelt en in overleg bepalen op welke wijze het bezwaar het beste kan worden behandeld.

Toelichting: *Uit de hiervoor gegeven praktijkvoorbeelden blijkt dat bestuursorganen met het telefoongesprek uiteenlopende doelen proberen te bereiken. Naar de aard van het contact lijkt een telefoongesprek met name geschikt om van de bezwaarmaker te horen wat de reden is dat hij bezwaar heeft gemaakt, om uit te leggen op welke verschillende manieren het bezwaar kan worden behandeld, en om vervolgens in overleg met de bezwaarmaker te bepalen welke wijze van behandeling het meest geschikt is. Het is goed denkbaar dat in het telefoongesprek de inhoud van het besluit aan de orde komt. Er is uiteraard niets op tegen als de bezwaarbehandelaar, voor zover die op de hoogte is van de inhoud van het besluit, daar uitleg over geeft. Het telefoongesprek kan er toe leiden dat de bezwaarmaker tot de conclusie komt dat hij er het beste aan doet zijn bezwaar in te trekken. De bezwaarbehandelaar dient zich er dan terdege van te vergewissen dat de bezwaarmaker zeker van zijn zaak is en doet er verstandig aan enige tijd te gunnen voordat hij die beslissing definitief maakt. Dit betekent nog niet dat de bezwaarprocedure ten einde is. Het bestuur zal de bezwaarmaker vragen de intrekking schriftelijk te bevestigen. Uiteraard geldt in alle gevallen dat wanneer telefonisch contact wordt opgenomen, eerst moet worden nagegaan of het de bezwaarmaker schikt dat op dat moment wordt gebeld. Desgewenst kan een afspraak worden gemaakt om op een nader te bepalen moment terug te bellen. Idealiter geldt dat die afspraak zo snel mogelijk wordt gepland.*

Wie belt?

De bezwaarsecretaris belt.

Toelichting: *Uitgangspunt van de bezwaarprocedure is een onbevangen heroverweging van het bestreden besluit. Als telefonisch contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden heeft het derhalve de voorkeur dat wordt gebeld door een medewerker die niet direct betrokken was bij de totstandkoming van het besluit. Aan die voorwaarde voldoet in ieder geval de bezwaarsecretaris (een medewerker van de afdeling die verantwoordelijk is voor de afhandeling van bezwaarschriften), en mogelijk ook een medewerker van de vakafdeling die niet direct betrokken is geweest bij de totstandkoming van het bestreden besluit. Echter, gezien de insteek van het telefoongesprek (zie hierna) heeft het de voorkeur dat de bezwaarsecretaris belt en niet een medewerker van de vakafdeling, ook al heeft die niet direct te maken gehad met de totstandkoming van het bestreden besluit.*

Hoe geïnformeerd is de beller?

Het is voldoende als de beller beschikt over het bestreden besluit en het bezwaarschrift.

Toelichting: Gezien het doel van het telefoongesprek – overleg over de aanpak van het bezwaar – is het noodzakelijk dat degene die belt het bestreden besluit en het bezwaarschrift heeft gelezen, maar is het niet nodig dat hij over meer informatie beschikt. Meer informatie is niet nodig en bovendien kost het tijd die te verzamelen en te bestuderen. Betoogd zou kunnen worden dat het ook onwenselijk is dat degene die belt kennis neemt van meer informatie. Dat zou de kans kunnen vergroten dat het standpunt van het bestuursorgaan het gesprek gaat overheersen. Ook kan de nadere informatie – die in de regel afkomstig is van de vakafdeling – de beller op het verkeerde been zetten. Daardoor neemt de kans af dat overeenstemming wordt bereikt.

Wie wordt gebeld als de bezwaarmaker een professionele rechtshulpverlener heeft?

Er wordt dan gebeld met de gemachtigde; met hem wordt overlegd of daarnaast met de bezwaarmaker zelf kan worden gebeld. Als de gemachtigde daarmee instemt, heeft het opnemen van direct contact met de bezwaarmaker in beginsel de voorkeur.

Toelichting: Als het bezwaarschrift niet is ingediend door de bezwaarmaker zelf, maar door een gemachtigde, fungeert die – overeenkomstig artikel 2:1 Awb – als aanspreekpunt voor het bestuur.

Wie worden er gebeld als er andere belanghebbenden zijn?

Zowel de bezwaarmaker als de derden-belanghebbenden.

Toelichting: Als sprake is van andere belanghebbenden, zijn die partij in de bezwaarprocedure. Wordt een hoorzitting gehouden, dan moeten ze daarvoor worden uitgenodigd. Kiest het bestuur ervoor zo snel mogelijk nadat bezwaar is ingediend met de bezwaarmaker contact te zoeken voor overleg over de wijze van behandeling, dan moet het bestuur ook met eventuele derden contact zoeken. Dat neemt niet weg dat als de bezwaarmaker een voorkeur heeft voor het organiseren van een hoorzitting in plaats van het voeren van overleg, diens voorkeur zal worden gevolgd, ook als de andere partij(en) meer voor overleg zou(de)n voelen.

6.3 Overleg in het vervolg op het telefonische contact

6.3.1 Vragen voor het bestuur

Telefonisch contact met de bezwaarmaker direct nadat bezwaar is gemaakt, kan er toe leiden dat bezwaarmaker en bestuur met elkaar in gesprek gaan om te bezien of ze een oplossing kunnen vinden voor het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.

Daarbij zijn de volgende vragen aan de orde:

- Wie zijn bij het overleg betrokken?
- Aan welke formaliteiten moet worden voldaan om het overleg te kunnen voeren?
- Wat moet over het overleg worden vastgelegd?

Bezwaarbehandeling houdt kort gezegd in dat het bestuur zijn besluit onbevangen en in samenspraak met de bezwaarmaker heroverweegt. Hoofdstuk 7 Awb geeft daar regels over. Het bestuur kan beslissen de daarin beschreven route te volgen en een hoorzitting te organiseren waar de bezwaarmaker zijn bezwaar kan toelichten. Bestuur en bezwaarmaker kunnen er ook voor kiezen met elkaar in gesprek te gaan om te kijken of ze een oplossing kunnen vinden voor het probleem dat aanleiding was voor het maken van bezwaar.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 2:1 lid 1

Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

Art. 2:4 lid 1

Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.

Art. 7:3

Van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien, indien:

- a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is;
- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is;
- c. de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord;
- d. de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord; of
- e. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Art. 7:5 lid 1

Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door:

- a. een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest; of
- b. meer dan één persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest.

Art. 7:4 lid 1

Tot tien dagen vóór het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.

Art. 7:4 lid 2

Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste één week voor belanghebbenden ter inzage.(...)

6.3.2 Wettelijk kader

In hoeverre stellen de in hoofdstuk 7 Awb opgenomen regels grenzen aan de mogelijkheden van dat overleg? De letter van de wet stelt nauwelijks grenzen, maar als het bestuur in de geest van de wet wil handelen, zal het met een aantal zaken rekening moeten houden. We noemen hierna eerst kort de grenzen die de regeling van de bezwaarprocedure stelt aan het overleg in het vervolg op het telefonisch contact en behandelen vervolgens de vraag in hoeverre het bestuur inspiratie kan putten uit die regeling.

Grenzen waarmee rekening moet worden gehouden

De wet stelt één duidelijke grens. Die betreft de termijn waarbinnen op het bezwaar moet worden beslist. Het betreft echter een grens die niet snel zal hoeven te worden overschreden. De termijn om op het bezwaar te beslissen bedraagt zes weken, maar begint pas te lopen nadat de termijn om bezwaar te maken (eveneens zes weken) is verstreken. Hoe sneller na bekendmaking van het primaire besluit daartegen bezwaar wordt gemaakt, des te meer tijd heeft het bestuur om op het bezwaar te beslissen. Daarnaast heeft het bestuur de bevoegdheid de beslissing op het bezwaar (ook weer voor – maximaal – zes weken) te verdagen. En mocht het bestuur desondanks in tijdnood komen, dan kan het nog steeds binnen de termijn beslissen, als de bezwaarmaker geen problemen heeft met verder uitstel en eventuele andere belanghebbenden daar niet door worden geschaad. Kort maar goed: de wet biedt het bestuur behoorlijk wat speelruimte als de behandeling van het bezwaar meer tijd in beslag neemt dan verwacht.

Inspiratiebronnen

De procedure van de bezwaarbehandeling, zoals die in hoofdstuk 7 Awb is geregeld, biedt de bezwaarmaker de mogelijkheid alle schriftelijke stukken die voor de besluitvorming van belang zijn in te zien. Verder biedt de regeling de bezwaarmaker de mogelijkheid over zijn bezwaar te worden gehoord door een of meerdere personen die onbevangen tegen het bestreden besluit aankijken. Over de inhoudelijke beoordeling van het bezwaar is bepaald dat die een ‘volledige heroverweging’ moet inhouden. Het bestuur mag zich er niet toe beperken te beoordelen of het binnen de grenzen van de wet is gebleven, maar moet ook bezien of het wel het meest doelmatige besluit heeft genomen, dat wil zeggen of het de relevante belangen goed heeft afgewogen. Uiteraard is het uitgangspunt van een ‘volledige heroverweging’ van meer betekenis, naarmate het bezwaar een besluit betreft waarbij het bestuur meer speelruimte heeft. Als het bestuur met de bezwaarmaker in overleg gaat, en het wil daarbij handelen in overeenstemming met de uitgangspunten van de Awb, dan moet een onbevangen blik van de kant van het bestuur zijn gegarandeerd, moet de bezwaarmaker in het kader van dat overleg de kans krijgen om kennis te nemen van de voor de besluitvorming relevante stukken en moeten de grenzen van wat ter discussie kan staan niet te nauw worden getrokken.

6.3.3 Praktijk

Hoe gaat de procedure verder na het telefoongesprek? Er zijn drie mogelijkheden:

- a. het bezwaar is tijdens het telefoongesprek ingetrokken,
- b. er wordt gekozen voor het organiseren van een hoorzitting,
- c. het overleg wordt vervolgd.

We beschrijven op de volgende pagina hoe in de praktijk het overleg tussen bestuur en bezwaarmaker verloopt, als die hebben afgesproken het bezwaarschrift in overleg verder te bespreken.³

Art. 7:4 lid 4

Voor zover de belanghebbenden daarmee instemmen, kan toepassing van het tweede lid achterwege worden gelaten.

Art. 7:10 lid 1

Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of, indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld, binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

Art. 7:10 lid 3

Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.

Art. 7:10 lid 4

Verder uitstel is mogelijk, voor zover:

- a. alle belanghebbenden daarmee instemmen;
- b. de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad; of
- c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.

Art. 7:10 lid 5

Indien toepassing is gegeven aan het tweede, derde of vierde lid, doet het bestuursorgaan hiervan schriftelijk mededeling aan belanghebbenden.

Art. 7:11 lid 1

Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

Wie zijn bij het overleg betrokken?

Wordt met de bezwaarmaker afgesproken dat de informele aanpak wordt voortgezet, dan is in de eerste plaats van belang dat de andere betrokkenen (steeds de vakafdeling waar het besluit tot stand is gekomen, soms daarnaast een derde partij) bereid zijn tot medewerking. Als dat nog niet is gecheckt, moet dat alsnog gebeuren. Over de bereidheid tot medewerking door de eventuele derde-partij ging het hiervoor al. Die is ongeveer tegelijkertijd met de bezwaarmaker benaderd. Hoe zit het wat dat betreft met de vakafdeling? Als de bezwaarmaker en de eventuele andere belanghebbenden bereid zijn tot overleg, is het van de bereidheid van de vakafdeling afhankelijk of dat overleg er ook daadwerkelijk komt. De ervaring van bestuursorganen die naar aanleiding van een bezwaar in gesprek gaan met betrokkenen, is dat het maar heel weinig voorkomt dat de vakafdeling niet wil. Van belang is wel dat degene die namens de vakafdeling bij het overleg is betrokken, voldoende ruimte heeft om te beslissen over de eventuele intrekking of wijziging van het besluit.

Als alle betrokkenen bereid zijn tot overleg, is het vervolgens de vraag wie daarbij aanwezig zijn.

- In de gemeente Breda is degene die namens de vakafdeling aanwezig is bij het informele overleg, niet de ambtenaar die het meest direct bij het nemen van het besluit betrokken is geweest, maar de verantwoordelijke jurist. Voordeel daarvan is dat de vakafdeling wordt vertegenwoordigd door iemand die wat meer afstand heeft van de zaak, en ook sneller bereid zal zijn het gesprek over het besluit aan te gaan.
- In Gouda is de vakafdeling altijd vertegenwoordigd bij het gesprek in het vervolg op het telefoongesprek met de bezwaarmaker. Geeft de vakafdeling de voorkeur aan het organiseren van een hoorzitting, dan kan dat in dat gesprek aan de orde komen. Wie van de vakafdeling bij het gesprek aanwezig is, bepaalt de vakafdeling zelf. Uitgangspunt is in Gouda wel dat het iemand is die een cursus mediationvaardigheden heeft gevolgd. De aanwezigheid van iemand van de vakafdeling is essentieel, met name als het besluit uiteindelijk blijft zoals het is. In veel gevallen (zeker in bijstandszaken) geldt dat de burger met de vakafdeling verder moet. Het is dan ook van belang, zo vindt men in Gouda, dat een ambtenaar van de vakafdeling aan de burger uitleg geeft als een wijziging van het besluit er niet in zit.
- In Steenwijkerland (waar soms de bezwaarsecretaris, soms iemand van de vakafdeling met de bezwaarmaker heeft gebeld) is de hoedanigheid van de beller mede bepalend voor wie er bij het vervolgesprek aanwezig is. Soms is er, behalve de bezwaarmaker, zowel iemand van de vakafdeling als een bezwaarsecretaris aanwezig. Echter, als iemand van de vakafdeling het telefoongesprek heeft gevoerd, vindt het gesprek met de bezwaarmaker nogal eens plaats met alleen een vertegenwoordiger van de vakafdeling.

Niet alle bestuursorganen hanteren als regel dat in het vervolg op het telefoongesprek een gesprek tussen de bezwaarmaker, de bezwaarsecretaris en een vertegenwoordiger van de vakafdeling plaatsvindt.

- In Utrecht volgt na een eerste telefoongesprek veelal een tweede telefoongesprek. De bezwaarsecretaris fungeert als een soort intermediair tussen bezwaarmaker en vakafdeling. Alleen als het efficiënter lijkt om gezamenlijk bij elkaar te komen, wordt een bijeenkomst met de bezwaarmaker, de bezwaarsecretaris en een medewerker van de vakafdeling belegd.

³ Het intrekken van het bezwaar (al dan niet direct na het telefoongesprek, al dan niet na aanpassing van het besluit) komt in hoofdstuk 7 aan de orde, het organiseren van een hoorzitting in hoofdstuk 8.

Met welke formaliteiten gaat het overleg gepaard?

Bestuursorganen zijn zich ervan bewust dat overleg niet ten koste mag gaan van garanties die de Awb-regels over de bezwaarprocedure aan de daarbij betrokken partijen bieden. In de eerste plaats is van belang dat de door de Awb voorgeschreven beslistermijnen geen struikelblok vormen.

- In Noord-Brabant wordt de bezwaarmaker gevraagd of die akkoord is met verdaging van de beslistermijn. Is dat het geval, dan krijgt de bezwaarmaker een brief waarin vermeld staat dat is afgesproken het overleg te vervolgen en dat hij heeft ingestemd met de verdaging van de termijn.
- In Gouda is de ervaring dat beslistermijnen eigenlijk nooit een probleem vormen. Omdat heel snel telefonisch contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker en het gesprek met bezwaarmaker en vakafdeling veelal binnen twee weken daarna wordt gehouden, zorgt de informele aanpak meestal voor versnelling in plaats van voor vertraging ten opzichte van de situatie waarin een hoorzitting wordt gehouden. In een substantieel aantal gevallen wordt – met dank aan bezwaarmakers die hun bezwaar binnen een week of twee na het bestreden besluit indienen – het bezwaar afgehandeld voordat de beslistermijn begint te lopen. In Gouda wordt wel aan partijen gevraagd of ze akkoord zijn met de verdaging, maar dat is voor het halen van de beslistermijn van ondergeschikt belang. De instemming met de verdaging wordt schriftelijk bevestigd.

In de tweede plaats wordt bij een aantal bestuursorganen de keuze van partijen voor overleg over het bezwaar schriftelijk bevestigd.

- Wanneer in Noord-Brabant in het vervolg op het telefoongesprek een overleg plaatsvindt, krijgt de bezwaarmaker een brief waarin vermeld staat dat is afgesproken het overleg te vervolgen en dat hij heeft ingestemd met de verdaging van de bezwaartermijn.
- In Breda geldt dat als in het telefoongesprek wordt afgesproken dat er overleg komt, de bezwaarmaker daarvan een schriftelijke bevestiging krijgt, waarbij wordt vermeld wie bij het overleg aanwezig zullen zijn, wat er aan de orde zal komen en dat de beslistermijn wordt verdaagd.

Over welke stukken beschikken partijen bij het informele overleg?

De mate waarin de bezwaarmaker tijdens het overleg beschikt over de op zijn bezwaar betrekking hebbende stukken, verschilt. Er zijn bestuursorganen die als beleid hanteren dat ze niets doen, tenzij om stukken wordt gevraagd. De burger kan de stukken bij het bestuursorgaan inzien of misschien zelfs toegezonden krijgen, maar alleen omdat hij het bestuursorgaan er om heeft gevraagd. Veel gemeenten hanteren als beleid dat voor elk bezwaar de relevante stukken ter inzage worden gelegd en dat de bezwaarmaker daar ook bericht van krijgt. Dat betekent dat als het bestuur de in het telefoongesprek gemaakte afspraak per brief bevestigt, in die brief ook wordt vermeld dat en waar de op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage liggen.

- Het UWV voert als beleid dat als de bezwaarmaker een gemachtigde heeft, de stukken per definitie worden toegestuurd (aan de gemachtigde). Is er geen gemachtigde, dan worden de stukken alleen toegestuurd als er om wordt gevraagd.
- De ervaring in Gouda is dat het in de meeste gevallen niet nodig is om de bezwaarmaker voorafgaand aan het gesprek van extra stukken te voorzien. De bezwaarmaker beschikt

uiteraard altijd over het besluit. Betreft het een besluit op aanvraag, dan beschikt hij tevens over de aanvraag die hij heeft ingediend. In bijstandszaken beschikt de bezwaarmaker weliswaar niet over het ambtelijk rapport dat is opgemaakt ter voorbereiding van het besluit, maar veelal is de inhoud daarvan volledig terug te vinden in het besluit zelf. Voorafgaand aan het overleg wordt met de bezwaarmaker besproken of die nog bepaalde stukken wil hebben. Een verzoek om hem de relevante stukken voorafgaand aan het gesprek toe te mailen wordt altijd gehonoreerd. Mocht tijdens het gesprek blijken dat de bezwaarmaker nog geen kennis heeft genomen van stukken die wel relevant zijn, dan kunnen daar ter plekke afspraken over worden gemaakt.

Wat moet over het overleg worden vastgelegd?

Van het overleg tussen partijen zullen altijd verschillende zaken worden vastgelegd: een notitie van een telefoongesprek, aantekeningen tijdens een overleg, een afsprakenlijstje naar aanleiding van een overleg. Hoe uitgebreid de verslaglegging is en in hoeverre er afspraken over worden gemaakt, verschilt.

- In Breda wil men voorkomen dat het dossier van de zaak een grote hoeveelheid uitgebreide beschouwingen bevat naar aanleiding van het telefonische contact met de bezwaarmaker. Mocht het alsnog tot een hoorzitting komen, dan moet de bezwaarsecretaris die de zaak gaat behandelen, niet worden belast met alles wat er in de fase van het overleg is gebeurd. Telefoonnotities worden dus bewust zo beknopt mogelijk gehouden.
- Als het overleg niet tot resultaat leidt, wordt in Gouda met de bezwaarmaker besproken welke van de schriftelijke stukken die tijdens de fase van het overleg zijn geproduceerd, mee gaan naar het dossier dat wordt samengesteld voor de advies- en hoorcommissie.

6.3.4 Aanbevelingen

Wie zijn bij het overleg betrokken?

De bezwaarmaker, eventuele andere belanghebbenden, de bezwaarsecretaris en een vertegenwoordiger van de vakafdeling, bij voorkeur iemand die niet direct bij de totstandkoming van het besluit betrokken is geweest en voldoende onderhandelingsmandaat heeft.

Toelichting: Wie van de kant van de burgers bij het gesprek aanwezig kunnen zijn, is duidelijk: de belanghebbenden bij het besluit, inclusief hun eventuele gemachtigden. Voor de vertegenwoordiging van het bestuur geldt dat een mix van afstand (de bezwaarsecretaris) en betrokkenheid (iemand van de vakafdeling) de voorkeur verdient. De aanwezigheid van de bezwaarsecretaris is van belang om te laten zien dat het proces van overleg onbevangen gebeurt. De aanwezigheid van iemand van de vakafdeling is zowel van belang als het in bezwaar aangevochten besluit zo blijft als het is (het lijkt dan het meest effectief als de medewerker van de vakafdeling dat aan de bezwaarmaker vertelt), als ook wanneer het besluit wordt gewijzigd, of als andere afspraken worden gemaakt: de vakafdeling is dan immers het onderdeel van het bestuur waarmee zaken moeten worden gedaan.

Aan welke formaliteiten moet worden voldaan om het overleg te kunnen voeren?

Betrokkenen ontvangen een schriftelijke bevestiging van het bestuur waarin staat dat is afgesproken met elkaar te gaan overleggen. De brief meldt waar en wanneer het gesprek plaatsvindt en wie er bij aanwezig zijn. Voorts meldt de brief wat is afgesproken over de inzage van stukken die voor het overleg van belang zijn.

Toelichting: Als bestuur en bezwaarmaker beslissen met elkaar in overleg te treden, is het van belang dat het bestuur die beslissing schriftelijk aan de bezwaarmaker bevestigt. Met die bevestiging wordt aangegeven dat (althans, voorlopig) wordt afgezien van een hoorzitting. Daarnaast is van belang dat de overige afspraken in verband met het overleg (waar wordt het gehouden, wie zijn aanwezig?) eveneens schriftelijk worden bevestigd, zodat daarover bij de betrokkenen geen onduidelijkheid bestaat. De vastlegging biedt de betrokken burgers tevens de mogelijkheid om, mochten zij vinden dat niet correct is weergegeven wat telefonisch is afgesproken, dat bij de bezwaarsecretaris aan te kaarten.

Moeten partijen over de op de zaak betrekkinghebbende stukken beschikken?

Partijen moeten de mogelijkheid hebben om voorafgaand aan het overleg te beschikken over de stukken.

Toelichting: Partijen die in overleg treden met het bestuursorgaan, moeten goed beslagen ten ijs kunnen komen. Het is daarom van belang dat ze kunnen beschikken over alle stukken die een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming. Dezelfde garantie die art. 7:4 Awb partijen biedt als een hoorzitting wordt gehouden, moet ook worden geboden aan partijen die naar aanleiding van een bezwaarschrift met het bestuur in overleg treden. Dat betekent dat de bezwaarsecretaris voorafgaand aan het overleg met partijen moet bespreken of partijen over de stukken willen beschikken. Is dat het geval, dan heeft het de voorkeur dat zij de relevante stukken krijgen toegestuurd.

Moet een afspraak worden gemaakt over de termijn om te beslissen op het bezwaarschrift?

Wanneer overleg wordt gevoerd, wordt de termijn om te beslissen op bezwaar alleen dan in afstemming met de bezwaarmaker verdaagd wanneer te verwachten is dat anders te laat zal worden beslist.

Toelichting: Het voeren van overleg kost tijd. Als het niet lukt tot overeenstemming te komen en de bezwaarmaker toch prijs stelt op het organiseren van een hoorzitting, blijkt het soms lastig op tijd een besluit op bezwaar te nemen. Toch valt de tijd die met het voeren van overleg is gemoeid vaak mee. Om die reden is het niet nodig standaard de bezwaarmaker te vragen in te stemmen met het verlengen van de bezwaartermijn. Het is wel verstandig dat te doen als wordt voorzien dat die termijn dreigt te worden overschreden.

Wat moet over het overleg worden vastgelegd?

Aan de vastlegging van het overleg naar aanleiding van het bezwaar zitten twee kanten. Aan de ene kant is voor de interne verantwoording van de ambtenaren die bij de behandeling van het bezwaar zijn betrokken, van belang dat alle relevante acties die zij verrichten, zijn vastgelegd. Op die manier kunnen ze laten zien wat er in het kader van de behandeling van het bezwaar is gebeurd. De verschillende contacten met bezwaarmakers en eventuele andere bij de procedure betrokken partijen kunnen bij veel overheidsorganisatie gemakkelijk digitaal worden vastgelegd. De andere kant betreft de verslaglegging van het overleg tussen de bezwaarmaker en het bestuur. Aan het begin van het overleg moet worden afgesproken of een verslag van het overleg wordt gemaakt en hoe gedetailleerd dat dient te zijn. Tevens wordt afgesproken of het verslag, mocht het tot de voortzetting van de bezwaarprocedure komen en een hoorzitting worden georganiseerd, wel of niet bij de op de zaak betrekking hebbende stukken wordt gevoegd.

Toelichting: Aan het begin van het overleg moeten afspraken worden gemaakt over verslaglegging. De wens van de betrokken partijen is bepalend voor de inhoud van de afspraken. Wordt besloten om een verslag te maken, dan zal, gezien het informele karakter van het gesprek tussen de bezwaarmaker en het bestuur, in het algemeen kunnen worden volstaan met het vastleggen van tijdens het gesprek gemaakte afspraken.

7

Overeenstemming en de consequenties daarvan

7.1 Inleiding

Het overleg tussen bestuur en bezwaarmaker kan verschillende uitkomsten hebben. De uitkomst kan zijn dat de bezwaarmaker accepteert dat het bestreden besluit blijft zoals het is. Denkbaar is ook dat wordt afgesproken dat het bestuur het besluit zal wijzigen. Voorts is het mogelijk dat het besluit weliswaar blijft zoals het is, maar dat partijen wel bepaalde afspraken met elkaar maken. Ten slotte komt het voor dat partijen geen overeenstemming bereiken en beslissen dat alsnog een hoorzitting wordt georganiseerd. In de eerste drie gevallen is sprake van overeenstemming, in het laatste geval niet. In paragraaf 7.2 wordt nader ingegaan op de verschillende mogelijke uitkomsten van het overleg. Komen partijen tot overeenstemming, dan zijn ten minste drie zaken van belang.

1. In de eerste plaats is van belang of, en zo ja hoe, de bereikte overeenstemming moet worden geformaliseerd. Die vraag is in paragraaf 7.3 aan de orde.
2. Een tweede punt dat van belang is, betreft de intrekking van het bezwaar. Als de overeenstemming mede de afspraak inhoudt dat het bezwaar wordt ingetrokken, hoe kan dat het beste worden georganiseerd en wanneer mag het bestuur aannemen dat het bezwaar is ingetrokken? Die vraag is in paragraaf 7.4 aan de orde.
3. Ten slotte is er het punt van de proceskosten. Als de bezwaarmaker kosten heeft gemaakt, in hoeverre komen die dan voor vergoeding in aanmerking als de uitkomst van de procedure is dat het bezwaar wordt ingetrokken? Die vraag is in paragraaf 7.5 aan de orde.

7.2 De uitkomst van het overleg

7.2.1 Inleiding

Als in het vervolg op het telefoongesprek overleg plaatsvindt tussen bezwaarmaker (en eventuele andere belanghebbenden), bezwaarsecretaris en vakafdeling, zijn er twee mogelijkheden. Is de vakafdeling voorafgaand aan het gesprek tot de conclusie gekomen dat het bestreden besluit onrechtmatig is en gewijzigd moet worden en blijkt tijdens het gesprek dat die wijziging tegemoet komt aan de bezwaren van de bezwaarmaker, dan kan het overleg snel worden afgerond. De voorgenomen wijziging van het besluit komt in het gesprek aan de orde. Als de bezwaarmaker vindt dat die wijziging aan zijn bezwaren tegemoetkomt, wordt afgesproken dat hij zijn bezwaar intrekt, zodra het bestuursorgaan het gewijzigde besluit heeft genomen.

In alle andere gevallen zullen in het overleg in ieder geval de volgende twee vragen aan de orde komen:

1. Is de bezwaarmaker het slechts oneens met het besluit van het bestuur, of speelt er meer?
2. Kan het bestuur er aan bijdragen dat het probleem van de bezwaarmaker wordt opgelost?

De praktijk laat zien dat het overleg een groot aantal verschillende uitkomsten kan hebben. Voor zover het overleg succes heeft, zijn deze uitkomsten in drie hoofdcategorieën onder te verdelen, die kunnen worden aangeduid als 'instandlating', 'instandlating plus afspraak' en 'herziening'. Op elk daarvan gaan we hierna nader in. De drie hoofdcategorieën zijn weer onder te verdelen in een aantal subcategorieën.

7.2.1. Overzicht van mogelijke uitkomsten van het overleg

Nr	Categorie	Subcategorie
1	Instandlating	1. Nadere toelichting door het bestuursorgaan 2. Misverstand over inhoud besluit 3. Aangevulde of gewijzigde motivering 4. Niet-succesvolle bewijslevering door bezwaarmaker 5. Inmiddels geen belang meer bij een gewijzigd besluit
2	Instandlating + afspraak	1. Instandlating plus procedurele afspraak 2. Instandlating plus financiële afspraak 3. Instandlating plus hulp/advies 4. Instandlating plus afspraak tussen burgers onderling
3	Herziening	1. Vanwege onrechtmatigheid oorspronkelijk besluit door <ul style="list-style-type: none">• procedurele tekortkomingen• onjuiste feitenvaststelling• nadere bewijslevering door bezwaarmaker 2. Vanwege nieuwe feiten 3. Vanwege alternatief gebruik discretie 4. Als gevolg van 'nieuwe kans'

7.2.2 Instandlating

De eerste mogelijke uitkomst van het overleg houdt in dat het bezwaar wordt ingetrokken zonder dat het bestreden besluit wordt gewijzigd. De reden is steeds dat het overleg ertoe leidt dat de bezwaarmaker het besluit waar hij bezwaar tegen heeft gemaakt alsnog accepteert. We onderscheiden vijf verschillende redenen waarom het in bezwaar bestreden besluit alsnog wordt geaccepteerd.

1. Het alsnog aanvaarden van het bestreden besluit is veelal het gevolg van het feit dat de bezwaarmaker wordt uitgelegd waarom het bestuur dit besluit heeft genomen. De uitleg leidt tot acceptatie van het besluit, omdat de bezwaarmaker inziet dat er voor hem niet meer inzit.

Voorbeeld: *Er is bezwaar gemaakt tegen de vaststelling van een aflossingsbedrag in het kader van bijstandsverlening. De bezwaarmaker is het niet eens met de hoogte van het vastgestelde aflossingsbedrag. Zij krijgt van de vakafdeling telefonisch uitleg over de berekening. Op grond van die uitleg trekt ze haar bezwaar in, omdat zij inziet dat van de juiste bedragen is uitgegaan.¹*

2. Een tweede reden dat het besluit alsnog wordt geaccepteerd betreft de situatie dat het bezwaar berust op een misverstand over de inhoud van het besluit. De bezwaarmaker denkt ten onrechte dat hij met het besluit minder of iets anders heeft gekregen dan wat hij heeft gevraagd. Een nadere toelichting resulteert in de intrekking van het bezwaar.
3. Het komt in de derde plaats regelmatig voor dat het besluit waar bezwaar tegen is gemaakt materieel juist is, maar dat het een overtuigende motivering ontbeert. De aanvulling of wijziging van de motivering leidt er toe dat het besluit alsnog wordt geaccepteerd.
4. Ten vierde komt het voor dat de bezwaarmaker het besluit waar hij bezwaar tegen heeft gemaakt pas accepteert, nadat hij – zonder succes – een poging heeft gewaagd zijn standpunt dat het besluit op een onjuiste vaststelling van feiten is gebaseerd, van bewijs te voorzien.
5. Een laatste reden voor acceptatie is dat de bezwaarmaker op het moment dat hij bezwaar maakte belang had bij een ander besluit, maar inmiddels niet meer.

7.2.3 Instandlating plus afspraak

Een tweede mogelijke uitkomst van het overleg naar aanleiding van het bezwaar is dat het besluit weliswaar blijft zoals het is en de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt, maar dat het bestuursorgaan naar aanleiding van het bezwaar wel iets onderneemt ter oplossing van het probleem dat aanleiding vormde voor het bezwaar. Deze categorie kan worden aangeduid als ‘instandlating plus afspraak’: het besluit blijft ongewijzigd, maar de bezwaarmaker wordt op

¹ A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld. Prettig contact met de overheid* 5, Den Haag: Ministerie van BZK 2013, p. 27. (Hierna: PC5.)

een andere manier tegemoet gekomen. Dat kan op verschillende manieren gebeuren.

1. In de eerste plaats komt het voor dat het bestuur blijft bij het besluit zoals het dat heeft genomen, maar dat de bezwaarmaker meer speelruimte of respijt wordt gegund om te doen waartoe hij krachtens het besluit verplicht is. Het bestuur is in zekere zin procedureel coulant.

Voorbeeld: *De aanvraag om een ‘Utrecht-pas’ is buiten behandeling gelaten omdat niet alle gevraagde gegevens waren ontvangen. De bezwaarmaker heeft het bezwaarschrift ingetrokken toen de afdeling de aanvraag opnieuw in behandeling nam, nadat de hij alsnog de vereiste gegevens had overgelegd.²*

2. Behalve procedureel coulant kan het bestuur zich ook financieel coulant opstellen.

Voorbeeld: *Er is een woonvoorziening gevraagd voor het verwijderen van een ligbad en het aanleggen van een douche. De zaak betrof een echtpaar dat al 35 jaar in dezelfde woning woont en niet wil verhuizen. De voorziening is geweigerd, omdat die was te verwachten, gelet op de leeftijd van het echtpaar. De gemeente heeft contact opgenomen met de huiseigenaar, die bereid is de verbouwing uit te voeren met als tegenprestatie dat de huur met € 30 wordt verhoogd. Het echtpaar accepteert de huurverhoging. De gemeente is bereid een aantal onderdelen, zoals beugels om het gemakkelijke te maken in en uit de douchecabine te gaan, te vergoeden.³*

3. In een aantal gevallen ziet het bestuur mogelijkheden om – gebruik makend van zijn expertise, contacten en/ofvoorzieningen – de bezwaarmaker te helpen bij het vinden van een (gedeeltelijke) oplossing voor het probleem dat aan zijn bezwaar ten grondslag ligt, ook al blijft het in bezwaar ter discussie gestelde besluit ongewijzigd. Bij dit soort ‘hulp’ aan de bezwaarmaker gaat het niet, net zo min als bij ‘financiële coulance’, om grote inspanningen van het bestuur ten behoeve van de bezwaarmaker, of om verstrekkende toezeggingen. Kenmerkend is veeleer dat het bestuur bereid is te bezien of het met weinig moeite kan bijdragen aan een oplossing voor het probleem van de bezwaarmaker, veelal door als intermediair op te treden tussen de bezwaarmaker en de instantie die hem verder zou kunnen helpen.

Voorbeeld: *Er is bezwaar gemaakt tegen het opleggen van een inburgeringsplicht. Een van de redenen is dat het lesgebouw erg ver bij de bezwaarmaker uit de buurt ligt. De uitkomst van de procedure is dat de bezwaarmaker alsnog de inburgeringcursus gaat volgen. De gemeente zegt toe te zullen proberen om de bezwaarmaker samen met cursisten uit haar buurt naar de cursus te laten gaan.⁴*

4. De rol van intermediair is ook aan de orde als het bestuur, in een bezwaarzaak met meerdere belanghebbenden, betrokken partijen met elkaar in contact brengt om te kijken of zij door onderling overleg een oplossing kunnen vinden voor het probleem dat voor een van hen reden was bezwaar te maken. Soms is het bestuur wel, maar veelal is het bestuur ook geen partij bij die afspraken. De ratio van het faciliteren van onderhandelingen tussen burgers onderling is dat hun *onderlinge* onenigheid de aanleiding kan zijn geweest voor het maken van bezwaar.

² PC5, p. 34.

³ PC5, p. 35.

⁴ PC5, p. 37.

Als het in bezwaar ter discussie gestelde besluit dat mede de oorzaak van de onenigheid is de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid inhoudt, zal het bestuursorgaan geïnteresseerd zijn om van de betrokkenen te vernemen welke invulling daarvan het meest recht doet aan hun belangen. Betreft de onenigheid meer dan het besluit, dan kan het bestuursorgaan betrokkenen er op wijzen dat het, voor het vinden van een oplossing voor hun geschil, meer zin heeft met elkaar in gesprek te gaan dan zich tot het bestuur te wenden.

Voorbeeld: Er is een bouwvergunning verleend voor de bouw van een berging. De buurman van de vergunninghouder maakt bezwaar, omdat hij vreest dat een bijzondere boom, vlak bij de erfsgrens, de graafwerkzaamheden en het aanbrengen van de fundering niet zal overleven. Het bezwaar wordt ingetrokken nadat bezwaarmaker advies heeft ingewonnen over de gevoeligheid/sterkte van zijn boom en nadat vergunninghouder en diens aannemer hebben verzekerd dat het aanbrengen van de fundering geen gevolgen zal hebben voor die boom en dat de graafwerkzaamheden omzichtig zullen worden uitgevoerd, onder toezicht van bezwaarmaker. Daarbij krijgt hij de gelegenheid zo nodig de wortels van de boom te beschermen.⁵

Bij de als ‘instandlating plus afspraak’ omschreven uitkomsten van de bezwaarprocedure gaat het enerzijds om situaties waarin het voor het bestuur niet mogelijk is het in bezwaar aangevochten besluit te herzien, maar waarin door een aanvullende afspraak toch (deels) een oplossing kan worden bereikt voor het aan het bezwaar ten grondslag liggende probleem. Anderzijds gaat het om situaties waarin een wijziging van het besluit niet noodzakelijk is om een oplossing te bereiken, terwijl een aanvullende actie van het bestuur die oplossing wel kan bieden.⁶ In beide gevallen betekent het louter ongewijzigd laten van het besluit een onbevredigend uitkomst van de bezwaarprocedure; het ongewijzigd laten in combinatie met een afspraak, meestal tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker, soms – gefaciliteerd door het bestuur – tussen bezwaarmaker en een derde-partij, biedt een uitkomst die voor de bezwaarmaker zodanig bevredigend is dat hij zijn bezwaar intrekt.

7.2.4 Herziening

De bezwaarprocedure kan ten slotte als uitkomst hebben dat het bestreden besluit wordt gewijzigd. Is dat het geval, dan zijn weer verschillende soorten uitkomsten te onderscheiden.

1. In de eerste plaats komt het voor dat het besluit wordt gewijzigd omdat het onrechtmatig blijkt te zijn: het bestuur moet zijn bevoegdheid op andere wijze uitoefenen. Als in bezwaar duidelijk wordt dat het oorspronkelijke besluit moet worden gewijzigd, is de reden veelal dat het bestuur de voor het besluit relevante feiten onjuist heeft vastgesteld.

Voorbeeld: Het bezwaar is gericht tegen de afwijzing van een gehandicaptenparkeerplaats en -kaart. De gemeente veronderstelde dat er een reguliere parkeerruimte beschikbaar was binnen een redelijke afstand van

⁵ PC5, p. 42.

⁶ Het ‘verrichten’ van een ‘handeling’ dient breed te worden opgevat. Het kan inhouden dat het bestuur iets doet, maar ook dat het iets nalaat.

de woning van de bezwaarmaker. Bij een huisbezoek bleek echter dat deze voor de bezwaarmaker niet bruikbaar was (vanwege een drempel en los zand). De parkeerkaart en -plek zijn alsnog verleend.⁷

2. Kenmerkend voor de bezwaarprocedure is dat de heroverweging van het bestreden besluit *ex nunc* plaatsvindt. Als de feitelijke situatie of de regels veranderd zijn, moeten die veranderingen in beginsel bij de heroverweging worden betrokken.

Voorbeeld: De bezwaarmaker vraagt een scooter aan. Zijn aanvraag wordt afgewezen vanwege loopafstand. De bezwaarmaker stelt dat sprake is van gewijzigde medische omstandigheden en betwist de loopafstand. In bezwaar wint de gemeente een nieuw medisch advies in met als conclusie dat een scooter geïndiceerd is.⁸

3. Richt een bezwaar zich tegen een besluit dat de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid inhoudt, dan biedt de bezwaarprocedure de mogelijkheid te bezien of die bevoegdheid op een andere manier kan worden uitgeoefend, ook al is het oorspronkelijke besluit niet onrechtmatig. Het komt regelmatig voor dat het bestuur er in bezwaar voor kiest een bepaalde bevoegdheid op een andere wijze uit te oefenen, met als consequentie dat het in bezwaar bestreden besluit wordt gewijzigd. Het oorspronkelijke besluit was rechtmatig, het nieuwe besluit is dat evenzeer, maar het komt wel meer tegemoet aan de daarbij betrokken belangen. We geven twee voorbeelden.

Voorbeeld 1: Naar aanleiding van het bezwaar tegen een kapvergunning wordt overleg gevoerd, waarbij ook de boomdeskundige van de gemeente is betrokken. Dit leidt uiteindelijk tot het snoeien in plaats van het kappen van de boom. Zowel de aanvrager als de bezwaarmaker zijn hiermee tevreden. Zowel de aanvraag om kapvergunning als het bezwaarschrift wordt ingetrokken.⁹

Voorbeeld 2: Het in bezwaar bestreden besluit houdt de oplegging van een dwangsom in. Voor het bestuursorgaan is buiten discussie dat de dwangsom in stand blijft, maar het bestuur is wel bereid te praten over de begunstigingstermijn. De bezwaarprocedure resulteert er in dat de bezwaarmaker meer tijd wordt gegund aan de last te voldoen. Hij voldoet vervolgens binnen de nieuwe termijn aan de last, waarna de dwangsombeschikking wordt ingetrokken.¹⁰

4. Herziening kan ten slotte het gevolg zijn van het feit dat het bestuur de bezwaarmaker toestaat alsnog gegevens en bescheiden te overleggen die al bij de voorbereiding van het oorspronkelijke besluit van hem zijn gevraagd, maar waar hij toen niet mee was gekomen.

Voorbeeld: Het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt, houdt in dat geen bijzondere bijstand wordt toegekend voor de kosten van bewindvoering. De gemeente heeft bij de voorbereiding van het besluit de benodigde stukken wel gevraagd, maar die zijn niet overgelegd. In bezwaar worden de stukken a een verzoek daartoe alsnog overgelegd. Dit leidt uiteindelijk tot het alsnog toekennen van bijzondere bijstand.¹¹

⁷ PC5, p. 44.

⁸ PC5, p. 48.

⁹ PC5, p. 51.

¹⁰ PC5, p. 51.

¹¹ PC5, p. 54.

7.3 Vastlegging van de overeenstemming

7.3.1 Vragen voor het bestuur

Wat houdt de tussen bestuur en bezwaarmaker bereikte overeenstemming in? Overeenstemming betekent vaak niet meer dan dat partijen het er over eens zijn dat de bezwaarmaker met het besluit heeft gekregen wat hem toekomt. De bezwaarmaker accepteert het besluit en trekt zijn bezwaar in. Het enige wat moet worden vastgelegd, is de intrekkingshandeling. Overeenstemming kan ook inhouden dat bestuur en bezwaarmaker bepaalde afspraken maken over hun (rechts)verhouding. Als het overleg tussen partijen als uitkomst heeft dat het bestuur zijn besluit wijzigt, vanwege doelmatigheids- en/of rechtmatigheidsgebreken die er aan kleven, zal het bestuur een nieuw besluit nemen dat overeenkomt met de gemaakte afspraken, waarna de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt. Het nieuwe besluit kan een primair besluit zijn, maar het bestuursorgaan kan er ook voor kiezen een besluit op bezwaar te nemen. Als dat gebeurt, wordt de overeenstemming ‘bezegeld’ door het uitblijven van beroep tegen het besluit op bezwaar. Ook andere afspraken dan de wijziging het bestreden besluit zijn mogelijk. Denkbaar is – behalve dat het besluit wordt gewijzigd, of ondanks dat het besluit niet wordt gewijzigd – dat het overleg naar aanleiding van het bezwaar tot bepaalde afspraken leidt, hetzij tussen bestuur en bezwaarmaker, hetzij tussen de bezwaarmaker en een of meer andere partijen. Betreft het afspraken met het bestuur, dan kunnen die worden vastgelegd in een brief of in een (vaststellings)overeenkomst. De vastlegging vormt dan vervolgens de opmaat voor het intrekken van het bezwaar.

Al met al zijn de volgende vragen aan de orde:

- Hoe moet de overeenstemming worden vastgelegd?
- Als de overeenstemming impliceert dat het bestreden besluit wordt gewijzigd, moet het bestuur dan een nieuw primair besluit nemen of een besluit op bezwaar?

7.3.2 Wettelijk kader

Als de behandeling van het bezwaar er toe leidt dat partijen tot overeenstemming komen, hoe moet die dan worden vastgelegd? Twee situaties kunnen worden onderscheiden:

1. De bereikte overeenstemming kan als consequentie hebben dat het besluit wordt gewijzigd
of
2. Het besluit blijft zoals het is. Op beide situaties gaan we hieronder in.

Relevante Awb-bepalingen

art. 6:19 lid 1

Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

art. 7:11 lid 2

Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

7.3.3 De overeenstemming impliceert een wijziging van het bestreden besluit

Houdt de overeenstemming in dat het bestreden besluit wordt gewijzigd, dan staat het bestuursorgaan voor de keuze. De wijziging kan worden gerealiseerd door

1. een beslissing op bezwaar (art. 7:11 lid 2 Awb)

of

2. een nieuw primair besluit (art. 6:19 lid 1 Awb).

Ad 1. Een beslissing op bezwaar

Een eerste mogelijkheid is dat partijen afspreken dat het bestuursorgaan het oorspronkelijke besluit herroept en in de plaats daarvan een nieuw besluit neemt waarin de afgesproken wijzigingen zijn neergelegd. Het is dan niet nodig (sterker nog: niet de bedoeling!) dat de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt. Immers, het bestuursorgaan kan alleen een besluit op bezwaar nemen als er een bezwaar is waar een beslissing op moet worden genomen.¹²

Ad 2. Een nieuw primair besluit

Een tweede mogelijkheid is dat het bestuursorgaan gebruik maakt van zijn bevoegdheid een besluit te wijzigen of in te trekken. Als het bestuursorgaan bevoegd is een eenmaal genomen besluit te wijzigen of in te trekken, dan heeft het die bevoegdheid ook als bezwaar tegen dat besluit is gemaakt. Het nieuwe primaire besluit vormt uitdrukking van de tussen partijen bereikte overeenstemming. Desondanks betekent de wijziging van het in bezwaar bestreden besluit niet het einde van de bezwaarprocedure. De Awb gaat er in art. 6:19 vanuit dat het bezwaar tegen het oorspronkelijke besluit zich ook tegen het gewijzigde besluit richt. Echter, wanneer het bestuur een nieuw besluit neemt dat overeenkomt met de afspraken die met partijen zijn gemaakt, wordt daarna normaliter het bezwaarschrift ingetrokken. Mocht dat niet gebeuren, dan kan het bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard, vanwege het vervallen van procesbelang. Dat is alleen anders wanneer de bezwaarmaker meent recht te hebben op een vergoeding van proceskosten (art. 7:15 lid 2 Awb; zie hierna paragraaf 7.5).

Als de tussen partijen bereikte overeenstemming als consequentie heeft dat het bestreden besluit wordt gewijzigd, hoe kan het bestuur die wijziging dan het beste vormgeven: als besluit op bezwaar of als nieuw primair besluit? Het bestuur de wijziging van het bestreden besluit steeds realiseren in de vorm van een besluit op bezwaar, maar niet altijd door het nemen van een nieuw primair besluit. Beslissend is de reikwijdte van diens wijzigingsbevoegdheid. Zo is de bevoegdheid van het bestuur om bijstandsuitkeringen te wijzigen ruimer dan de bevoegdheid tot wijziging van omgevingsvergunningen. Het bestuur kan daarom het beste allereerst zijn voorkeur bepalen. Heeft het de voorkeur voor het nemen van een besluit op bezwaar, dan kan het per definitie die voorkeur volgen. Ligt de voorkeur bij het wijzigen van het primaire besluit, dan zal het eerst moeten bezien of het daartoe bevoegd is.

¹² Omdat de beslissing die het bestuur op het bezwaar neemt, overeenstemt met de tussen partijen gemaakte afspraken, kan er van worden uitgegaan dat geen van de betrokkenen tegen dat besluit in beroep zal gaan.

7.3.4 De overeenstemming houdt in dat het besluit blijft zoals het is

Ook als de uitkomst van het overleg is dat het besluit niet wordt gewijzigd, kan de bezwaarprocedure op twee manieren eindigen: door het nemen van een beslissing op het bezwaar (inhoudend dat het bezwaar ongegrond wordt verklaard) of door intrekking van het bezwaar.

7.3.5 Praktijk

Als de uitkomst van het overleg tussen bestuur, bezwaarmaker en eventuele derden is dat het besluit wordt gewijzigd, gebeurt dat veelal door het nemen van een nieuw primair besluit. Bestuursorganen hebben een voorkeur voor het nemen van een nieuw primair besluit. Daar zijn principiële en praktische argumenten voor. Het principiële argument is dat de wijziging van het primaire besluit, gevolgd door de intrekking van het bezwaar, beter tot uitdrukking brengt dat sprake is van overeenstemming tussen bestuur en bezwaarmaker. Maar belangrijker is waarschijnlijk het praktische argument. De ambtenaar die gemandateerd is om een besluit te nemen, heeft veelal ook mandaat om dat te wijzigen, ook al is die wijziging ingegeven door het bezwaar dat tegen het oorspronkelijke besluit is gemaakt. Maar wordt in reactie op een bezwaar een besluit op bezwaar genomen, dan kan dat niet in mandaat worden genomen door dezelfde ambtenaar die het oorspronkelijke primaire besluit in mandaat heeft genomen (art. 10:3 lid 3 Awb). Alleen al om die reden is het voor het bestuur minder omslachtig een nieuw primair besluit te nemen dan een beslissing op het bezwaar. De enige voorwaarde is dat het de bevoegdheid heeft het primair besluit te wijzigen of in te trekken. Nadat het nieuwe primaire besluit is genomen, kan vervolgens het bezwaar worden ingetrokken.

- In Steenwijkerland worden de overeengekomen afspraken per brief aan de bezwaarmaker bevestigd, met toevoeging van een intrekkingformulier. Vervolgens wordt het besluit gewijzigd, waarna het bezwaar kan worden ingetrokken.
- Ook in Gouda worden de gemaakte afspraken per brief bevestigd. Een voorbeeld biedt de hieronder weergegeven brief, waarin het bestuursorgaan laat weten dat het bestreden besluit zal worden gewijzigd.

Tekstbox 7.1. Voorbeeldbrief ter bevestiging van gemaakte afspraken over het telefonisch contact

Beste mevrouw V.,

Op 17 juni heb ik telefonisch contact met u gehad over het bezwaarschrift van 13 juni. U heeft bezwaar gemaakt tegen het afwijzen van de aanvraag voor een bijdrage vanuit de Geld-Terug-Regeling.

Ik bevestig dat besloten is om voor het jaar 2013 toch een bijdrage vanuit de Geld-Terug-Regeling toe te kennen. De reden hiervan is dat uw inkomen door een schuldaflossing in 2013 niet hoger is dan € (...) per maand.

Als iemand per maand een inkomen heeft van meer dan € (...) dan is er geen recht op een bijdrage. U krijgt van de afdeling xxx hierover uiterlijk 5 juli 2013 een besluit toegestuurd. Bij dat besluit zit een declaratieformulier. Dat formulier kunt u terugsturen in een bij het besluit gevoegde antwoordvelop.

Na ontvangst van het declaratieformulier wordt het geld overgemaakt op uw bankrekening.

Wilt u contact met mij opnemen als het geld op uw rekening is gestort? Mijn doorkiesnummer is (...).

Als alles naar tevredenheid is afgewikkeld, zal ik u vragen om het bezwaarschrift in te trekken.

Bel mij ook op als u nog vragen heeft.

Met vriendelijke groet,
de secretaris van de bezwaarschriftencommissie

(...)

Het valt op dat de intrekking van het besluit in de brief wel wordt genoemd, maar dat het bestuursorgaan uitdrukkelijk meldt dat de bezwaarmaker pas zal worden verzocht het bezwaar in te trekken nadat het bestreden besluit is gewijzigd. Dat is anders in Utrecht, waar de afspraak dat het bezwaar wordt ingetrokken in de brief aan de bezwaarmaker wordt bevestigd.

Het komt ook voor dat het overleg er niet toe leidt dat het besluit wordt gewijzigd, maar dat andere afspraken worden gemaakt. Op de volgende pagina laten we een voorbeeld zien van een brief waarin de uitkomst van overleg tussen het gemeentebestuur van Gouda en een groot aantal partijen over een kapvergunning is neergelegd.

Memo

Op 23 september 20.. heeft informeel overleg plaatsgevonden over de aan de Stichting bodemsanering NS (SBNS) verleende omgevingsvergunning kappen W-park.

Aanwezigen:

vergunninghouder, ing. K
bezwaarmaker, de heer M
bezwaarmaker Stichting Wijkteam O, de heer T en mevrouw H
gemeente B-plaats, mevrouw B en de heer C
gespreksleider, de heer J

Afspraken

de heer K trekt de aanvraag omgevingsvergunning namens SBNS in. Deze afspraak is inmiddels nagekomen. Afschrift van de intrekking bij dit memo gevoegd.

de heer K zal namens SBNS pas een nieuwe aanvraag omgevingsvergunning kappen indienen als sprake is van een voorzienbare samenloop van de ontwikkeling van het gebied (C Logistics, planvorming gemeente (villapark) noodzakelijke activiteiten Pro-Rail (opstelterrein), NS Poort (mogelijk slopen gebouw)), in relatie tot een noodzakelijke start van de bodemsanering. In elk geval moet over ruim drie jaar met de sanering een aanvang zijn gemaakt.

de heer K zal namens SBNS zorgen voor een communicatie met de buurtbewoners/ bezwaarmakers over de sanering en de relatie tot overige activiteiten in het betrokken gebied;

de gemeente B-plaats, afdeling Locatieontwikkeling, zal zorgen voor communicatie met buurtbewoners/bezwaarmakers over de planvorming in het betrokken gebied.

de heer M heeft de wens zich een oordeel te kunnen vormen over de noodzaak van de gekozen saneringsmethode. In dit kader is de afspraak gemaakt om hier een in het wijkteam zittend lid met kennis van de materie bij te betrekken. Verder heeft de heer K de naam van R doorgegeven, zijnde de ambtenaar die bij de Provincie verantwoordelijk is voor het t.z.t. te nemen besluit over de sanering.

de bezwaarmakers willen bij sanering en kappen een zo'n kort mogelijke periode van braakliggend terrein: de heer K zal zich inspannen om na kap zo spoedig mogelijk over te gaan tot herplant.

de bezwaarmakers willen in geval van sanering afspraken maken over de wijze van afvoer, aanvangstijd werkzaamheden en dergelijke. De heer K geeft aan dat deze afspraken altijd in de voorwaarden bij de vergunning worden meegenomen. De gemeente geeft aan dat Gedeputeerde Staten van de Provincie het bevoegd gezag is en voorwaarden kan/zal opnemen bij vergunningverlening.

de gemeente zal bij het beoordelen van een nieuwe aanvraag omgevingsvergunning kappen een juiste aanduiding van het gebied en de betrokken bomen geven.

de heer M trekt het bezwaarschrift in als de intrekking van de omgevingsvergunning een feit is. Stichting Wijkteam O trekt het bezwaarschrift in als de intrekking van de omgevingsvergunning een feit is.

Los van de intrekking van het bezwaarschrift wil Stichting Wijkteam O antwoord op de in het bezwaarschrift gestelde vragen. De gemeente zal deze vragen, voor zover mogelijk, schriftelijk beantwoorden.

7.3.6 Aanbevelingen

Overeenstemming schriftelijk vastleggen

Het verdient in alle gevallen aanbeveling om de bereikte overeenstemming schriftelijk vast te leggen, in de vorm van een brief namens het bestuursorgaan aan de bij de bezwaarprocedure betrokken partij(en). Zo'n brief hoeft geen lang, ingewikkeld epistel te zijn. Als de overeenstemming tussen partijen enkel inhoudt dat ze gezamenlijke constateren dat het bestreden besluit de bezwaarmaker geeft wat hem toekomt, dan kan worden volstaan met dat in de brief te vermelden, met als toevoeging dat de bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt. Heeft de overeenstemming als consequentie dat het bestuur een gewijzigd besluit neemt, dan kan – voorafgaand aan dat besluit – per brief aan de bezwaarmaker worden bericht dat een nieuw besluit zal worden genomen en tevens welke afspraken zijn gemaakt over de totstandkoming en de inhoud daarvan. Worden er andere afspraken gemaakt dan die betreffende het wijzigen van het bestreden besluit, dan kunnen die afspraken in een brief worden bevestigd.

Nieuw primair besluit of besluit op bezwaar?

Beredeneerd vanuit het systeem van de Awb ligt het voor de hand om, als de uitkomst van de bezwaarprocedure is dat het bestuur het bestreden besluit wijzigt, die wijziging tot stand te brengen door het nemen van een besluit op bezwaar. Is de beslissing tot wijziging van het bestreden besluit de consequentie van afspraken die de bij de bezwaarprocedure betrokken partijen hebben gemaakt, dan is er echter niets op tegen om het bestreden besluit in te trekken en in plaats daarvan een nieuw primair besluit te nemen. De enige voorwaarde is dat het bestuursorgaan daartoe wel bevoegd moet zijn. Als dat zo is, is dit in de regel de meest praktische gang van zaken.

7.4 Intrekking als consequentie van overeenstemming

7.4.1 Vraag voor het bestuur

De uitkomst van het overleg tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker kan mede de afspraak inhouden dat het bezwaar wordt ingetrokken. Daarbij is de volgende vraag aan de orde: Als wordt afgesproken dat het bezwaar wordt ingetrokken, wanneer mag het bestuur er dan van uitgaan dat dat is gebeurd?

Relevante Awb-bepalingen

art. 6:21 lid 1
Het bezwaar of beroep kan schriftelijk worden ingetrokken.

art. 6:21 lid 2
Tijdens het horen kan de intrekking ook mondeling geschieden.

art. 2:15 lid 1
Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.

7.4.2 Wettelijk kader

Voor zover de bereikte overeenstemming als consequentie heeft dat het bezwaar wordt ingetrokken, is het de vraag op welke manier dat kan gebeuren.

Schriftelijk kan altijd, mondeling mag soms

Uitgangspunt van de regeling in de Awb is dat het intrekken van een bezwaarschrift schriftelijk moet gebeuren. De reden is dat de intrekking verstreckende consequenties heeft. Als een bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt, blijft het besluit zoals het is.

Intrekking zorgt er voor dat hij niets meer aan het besluit kan veranderen. Daarom mag een bestuursorgaan er niet zo maar vanuit gaan dat een bezwaar is ingetrokken. De eis dat intrekking schriftelijk moet gebeuren, beschermt de bezwaarmaker er tegen dat het bestuur te lichtvaardig concludeert dat een bezwaarschrift is ingetrokken. Een andere consequentie is dat wanneer er discussie ontstaat over de vraag of een bezwaar is ingetrokken, de bezwaarmaker juridisch een sterke positie heeft als er geen schriftelijk stuk is waaruit dat blijkt. Alleen als het bestuursorgaan een schriftelijk stuk kan laten zien waarin de bezwaarmaker verklaart dat hij zijn bezwaar intrekt, kan als vaststaand worden aangenomen dat het bezwaar daadwerkelijk is ingetrokken. Art. 6:21 Awb noemt verder geen vormvereisten, zoals bijvoorbeeld ondertekening van de intrekking.

Art. 6:21 lid 2 Awb bepaalt dat tijdens het horen de intrekking ook mondeling kan gebeuren. Blijkens de wetsgeschiedenis is vereist dat de mondelinge intrekking voldoende komt vast te staan, door vermelding in het verslag van de hoorzitting.¹³ Daarnaast geldt als eis dat de intrekking ondubbelzinnig moet blijken uit de uitspraken van de bezwaarmaker.¹⁴ Om misverstanden te voorkomen moet de bezwaarmaker expliciet zijn gevraagd of hij het bezwaar wenst in te trekken.

Mondelinge intrekking tijdens informeel overleg?

Gezien de strekking van art. 6:21 lid 2 Awb kan een bezwaar ook tijdens een overleg tussen bestuur en bezwaarmaker worden ingetrokken, ook als dat overleg niet als een hoorzitting in de zin van de Awb kan worden aangemerkt. Noodzakelijk is dan wel dat er een verslag is van de bijeenkomst waaruit blijkt dat de bezwaarmaker heeft verklaard dat hij zijn bezwaar intrekt en dat het verslag geen twijfel laat over het feit dat de bezwaarmaker welbewust heeft besloten het bezwaar in te trekken.

¹³ MvT, PG Awb I, p. 312.

¹⁴ HR 6 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY9499, AB 2007/44 m.nt. De Waard.

Intrekking per e-mail?

Over intrekking per e-mail meldt art. 6:21 Awb niets. Echter, e-mailverkeer is wel aan de orde in afdeling 2.3 Awb, over het contact tussen burger en bestuursorgaan langs elektronische weg. Van belang is art. 2:15 Awb. Het eerste lid daarvan bepaalt dat een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan kan worden verzonden, voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend, en daarnaast dat het bestuursorgaan nadere eisen kan stellen aan het gebruik van de elektronische weg. Als het bestuur heeft laten weten dat elektronisch bezwaar kan worden gemaakt, kan intrekking per e-mail als geldig alternatief worden gezien voor intrekking per brief. Maar wat als het bestuur de elektronische weg niet heeft opengesteld en er komt een e-mail binnen waarin een bezwaarschrift wordt ingetrokken? Het bestuursorgaan kan de bezwaarmaker in dat geval een brief sturen waarin het de ontvangst van de e-mail bevestigt en meldt dat het bezwaar als ingetrokken wordt beschouwd. Echter, komt er vervolgens een reactie van de bezwaarmaker met als strekking dat hij die e-mail helemaal niet zo heeft bedoeld, dan kan het bestuur niet anders dan concluderen dat toch geen sprake is van intrekking.

Intrekking per telefoon?

Ook het telefonisch intrekken van een bezwaar is mogelijk. Voorwaarde is dat het bestuur van de intrekking een schriftelijke bevestiging zendt naar de bezwaarmaker. Als die wordt gere-
tourneerd, is zeker dat het bezwaar is ingetrokken. Maar wat als de bezwaarmaker niets van zich laat horen?

Het Hof Den Haag is soepel voor het bestuur:

*'Aangenomen moet worden dat ook een telefonisch gedane intrekking onder de reikwijdte van artikel 6:21, lid 2 Awb valt, mits het bestuursorgaan daarvan een schriftelijke bevestiging zendt aan de betrokkene, de belanghebbende daarmee instemt en een en ander voldoende zorgvuldig plaatsvindt.¹⁵ Deze zorgvuldigheid kan meebrengen dat na afloop van het telefonisch horen een schriftelijk verslag van het gesprek wordt gemaakt. Indien niet wordt gereageerd op deze schriftelijke bevestiging, zal als regel het bezwaar als ingetrokken moeten worden beschouwd.'*¹⁶

Krijgt het bestuur van de bezwaarmaker geen reactie op zijn schriftelijke bevestiging, dan zou het uit het zwijgen van de bezwaarmaker in de regel mogen opmaken dat deze inderdaad zijn bezwaar heeft ingetrokken, aldus het Hof.

7.4.3 Praktijk

Hoe wordt in de praktijk de intrekking van het bezwaar geregeld?

- In Noord-Brabant wordt de bezwaarmaker gevraagd de intrekking schriftelijk te bevestigen, waarna het bestuursorgaan vervolgens schriftelijk bevestigt dat het bezwaar is ingetrokken.

¹⁵ Kabinetsstandpunt Eerste evaluatie Awb, Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46, blz. 28.

¹⁶ Hof Den Haag 26 mei 2009, ECLI:NL:GHSGR:2009:BI4839.

- Ook in Breda wordt, als overeenstemming is bereikt en de bezwaarmaker zegt zijn bezwaar te zullen intrekken, aan de bezwaarmaker een bevestigingsbriefje toegezonden, met het verzoek de intrekking te bevestigen. In veruit de meeste gevallen krijgt het bestuur een brief terug met de bevestiging dat het bezwaar is ingetrokken. Een heel enkele keer komt er geen reactie. Heel soms wordt een brief teruggestuurd met de mededeling dat men zich heeft bedacht en de bezwaarprocedure wil voortzetten. Dan zal alsnog de reguliere procedure moeten worden vervolgd. Dit gebeurt echter maar zelden.
- In Utrecht worden de gemaakte afspraken, waaronder die dat het bezwaar wordt ingetrokken, per brief bevestigd. Hieronder wordt een fragment getoond van een brief aan een bezwaarmaker met wie tot overeenstemming is gekomen.

Tekstbox 7.3. Voorbeeldbrief vastlegging overeenstemming en intrekking

(...)
De volgende afspraken zijn gemaakt:
de afdeling IWV trekt middels een besluit het besluit van 15 september in;
de afdeling IWV neemt de aanvraag opnieuw in behandeling;
de afdeling IWV zal zorg dragen voor een zorgvuldig onderzoek;
na onderzoek zal een nieuw voor bezwaar vatbaar besluit worden afgegeven; en
u heeft aangegeven het bezwaarschrift in te trekken.

Vorenstaande betekent dat een verdere afhandeling van uw bezwaarschrift achterwege blijft.
U heeft uw bezwaarschrift telefonisch ingetrokken. De hoorzitting van woensdag 21 oktober zal dan ook geen doorgang vinden.

(...)

- In Utrecht wordt geen afzonderlijk intrekkingformulier naar de bezwaarmaker gezonden waarmee die schriftelijk kan bevestigen dat hij zijn bezwaar heeft ingetrokken. Men gaat uit van ‘geen bericht is goed bericht’. Laat de bezwaarmaker weten dat hij zich heeft bedacht (wat overigens zelden voorkomt), dan wordt de bezwaarprocedure gewoon vervolgd.
- Heeft de bezwaarmaker een advocaat, dan wordt in Breda het intrekkingformulier niet aan de bezwaarmaker gestuurd, maar aan zijn advocaat. De reden: de advocaat heeft het bezwaar voor zijn cliënt ingediend en is – in zijn hoedanigheid van gemachtigde van de bezwaarmaker – voor het bestuursorgaan aanspreekpunt voor de intrekking.
- In Gouda is de intrekking pas aan de orde nadat het bestuur zijn deel van de afspraken heeft uitgevoerd. Dat blijkt duidelijk uit de brief die we ook al in paragraaf 7.2.3 lieten zien.

Tekstbox 7.4. Voorbeeldbrief gemaakte afspraken

(...)
U krijgt van de afdeling xxx hierover uiterlijk 5 juli 2013 een besluit toegestuurd. Bij dat besluit zit een declaratieformulier. Dat formulier kunt u terugsturen in een bij het besluit gevoegde antwoortenvelop.
Na ontvangst van het declaratieformulier wordt het geld overgemaakt op uw bankrekening.

Wilt u contact met mij opnemen als het geld op uw rekening is gestort? Mijn doorkiesnummer is (...).
Als alles naar tevredenheid is afgewikkeld, zal ik u vragen om het bezwaarschrift in te trekken.
Bel mij ook op als u nog vragen heeft.

Met vriendelijke groet,
de secretaris van de bezwaarschriftencommissie B-plaats
(...)

7.4.4 Aanbevelingen

In paragraaf 7.3.4 was aan de orde dat het de voorkeur verdient dat steeds als overeenstemming tussen partijen is bereikt, het bestuursorgaan de bezwaarmaker en eventuele andere partijen een brief stuurt ter bevestiging daarvan.

Betreft de overeenstemming mede de afspraak dat het bezwaar wordt ingetrokken, dan zijn er twee mogelijkheden:

- a. het bestuursorgaan volstaat met het vermelden van die afspraak in de brief;
- b. het bestuursorgaan meldt die afspraak in de brief en voegt een intrekkingformulier bij met de vraag aan de bezwaarmaker dat in te vullen en te retourneren.

Uit praktisch oogpunt verdient de eerste mogelijkheid de voorkeur boven de tweede. Een voordeel van de tweede mogelijkheid is dat als de bezwaarmaker het intrekkingformulier terugzendt, zeker is dat het bezwaar is ingetrokken. Echter, laat hij niets van zich horen, dan is daarmee niet gezegd dat hij afziet van intrekking. Het bestuursorgaan dient derhalve, voor welk van de twee mogelijkheden het ook kiest, steeds bereid te zijn de bezwaarprocedure te vervolgen, mocht de bezwaarmaker terugkomen op de – niet schriftelijk bevestigde – afspraak om het bezwaar in te trekken.

7.5 Proceskosten

7.5.1 Vraag voor het bestuur

Partijen kunnen in de bezwaarprocedure proceskosten maken, met name als ze zich laten bijstaan door een gemachtigde. Dat stelt het bestuur voor de volgende vraag:

Wanneer is het bestuur gehouden proceskosten te vergoeden die zijn gemaakt in het kader van het overleg over het bezwaar?

7.5.2 Wettelijk kader

Een bezwaarprocedure kan voor partijen tot kosten leiden, zoals reiskosten of kosten van rechtsbijstand. Het bestuur is verplicht deze proceskosten te vergoeden als het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid (art. 7:15 lid 2 Awb). Als het overleg met de bezwaarmaker er toe leidt dat onder meer wordt afgesproken dat het bezwaar wordt ingetrokken, is aan dit criterium niet voldaan. Immers, met ‘herroepen’ wordt bedoeld op de herroeping van het primaire besluit in de beslissing op bezwaar. Op intrekking volgt geen besluit op bezwaar, hoogstens een nieuw primair besluit. Van belang is echter een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waarin de vraag aan de orde was of een bestuursorgaan, wanneer het een besluit intrekt waarvoor geldt dat het onrechtmatig is en die onrechtmatigheid aan het bestuursorgaan is te wijten, verplicht kan zijn proceskosten te vergoeden.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:15 lid 2

De kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. (...)

De Centrale Raad overweegt daarover het volgende:

‘De Raad is van oordeel dat het naar aanleiding van een daartegen gemaakt bezwaar geheel of gedeeltelijk intrekken van een primair besluit wegens gebleken onrechtmatigheid, voor de toepassing van artikel 7:15, tweede lid, eerste volzin, van de Awb op één lijn moet worden gesteld met het geheel of gedeeltelijk herroepen – met toepassing van artikel 7:11 van de Awb – van een primair besluit wegens gebleken onrechtmatigheid. (...)

De Raad stelt vast dat gedaagde is overgegaan tot intrekking van het besluit van 18 april 2002 omdat daarbij aan appellante ten onrechte geen ontheffing was verleend van (onder andere) de verplichting, genoemd in artikel 113, eerste lid, aanhef en onder b, van de Abw. Naar het oordeel van de Raad is aldus sprake van, aan gedaagde te wijten, onrechtmatigheid. Daarmee is gegeven dat gedaagde het verzoek van appellante om vergoeding van de kosten in verband met de behandeling van het bezwaar ten onrechte heeft afgewezen.¹⁷ Uit die uitspraak kan worden opgemaakt dat als een bestuursorgaan naar aanleiding van een bezwaar zijn besluit intrekt en vaststaat dat het besluit onrechtmatig is en de onrechtmatigheid ervan aan het bestuursorgaan is te wijten, aanspraak bestaat op proceskostenvergoeding.

¹⁷ CRvB 13 juni 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT7365, AB 2005/234 m.nt. Jansen.

7.5.3 Praktijk

In de praktijk vormen proceskosten een van de punten die betrokken worden bij het zoeken naar en het vastleggen van overeenstemming naar aanleiding van een bezwaar.

De rol die proceskosten spelen in het overleg tussen de bij de bezwaarprocedure betrokken partijen, kan verschillen.

- Denkbaar is dat eerst wordt gekeken of tot overeenstemming kan worden gekomen en vervolgens, als die is bereikt en de overeenstemming inhoudt dat het bezwaar wordt ingetrokken, wordt bezien of er, gezien de jurisprudentie over art. 7:15 Awb, reden is om proceskosten te vergoeden.
- Denkbaar is ook dat de proceskosten worden betrokken bij de onderhandelingen tussen partijen. Afspraken over de (mate van) vergoeding van proceskosten maken dan een integraal onderdeel uit van de afspraken tussen partijen naar aanleiding van het bezwaar.

7.5.4 Aanbevelingen

Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat, ook al valt in de tekst van art. 7:15 lid 2 Awb niet met zo veel woorden te lezen dat het bestuur verplicht kan zijn om proceskosten te vergoeden bij intrekking van een bezwaar, die verplichting onder omstandigheden wel bestaat, namelijk als sprake is van de situatie dat het besluit dat wordt ingetrokken onrechtmatig is en tevens geldt dat de onrechtmatigheid van het besluit aan het bestuursorgaan is wijten. Die rechtspraak is ook goed te begrijpen want een andere lijn opent voor het bestuur de mogelijkheid het betalen van proceskostenvergoedingen in bezwaar te ontwijken door bij aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid van genomen besluiten een nieuw primair besluit te nemen.

De jurisprudentie van Centrale Raad vormt voor het bestuur een stimulans om bij het zoeken naar overeenstemming naar aanleiding van een bezwaar te handelen naar de gedachte die aan art. 7:15 lid 2 Awb ten grondslag ligt. Die houdt in dat als bij de beoordeling van een bezwaarschrift blijkt dat het primaire besluit onrechtmatig is en gewijzigd moet worden, er aanleiding is voor vergoeding van proceskosten. Houdt de tussen partijen bereikte overeenstemming in dat er een nieuw, gewijzigd primair besluit genomen zal worden en dat het bezwaar wordt ingetrokken, dan ligt het in de rede dat, met analoge toepassing van art. 7:15 lid 2 Awb, tevens wordt afgesproken dat de door de bezwaarmaker gemaakte proceskosten worden vergoed.

8

Alsnog horen

8.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken hebben we gezien hoe een telefoongesprek met een burger naar aanleiding van een door hem ingediend bezwaar kan leiden tot overleg met vertegenwoordigers van het bestuursorgaan, met als resultaat dat overeenstemming wordt bereikt en het bezwaar wordt ingetrokken. De behandeling van het bezwaar kan ook via een andere route verlopen. Denkbaar is allereerst dat de bezwaarmaker in het telefoongesprek een voorkeur aan geeft voor de behandeling van zijn bezwaar op een hoorzitting. Denkbaar is ook dat het bestuursorgaan al bij het nemen van het besluit aan de bezwaarbehandelaars laat weten geen heil te zien in overleg, mocht bezwaar worden gemaakt. Consequentie is dat het bezwaar op een hoorzitting wordt behandeld, gevolgd door een besluit op bezwaar. Denkbaar is tevens dat partijen wel met elkaar in overleg gaan, maar dat dit niet tot resultaat leidt en ze op een gegeven moment tot de conclusie komen dat het beter is te koersen op een besluit op bezwaar. Komt het overleg niet van de grond of heeft het geen succes, dan plaatst dat het bestuursorgaan voor een aantal vragen. De eerste is of het bezwaar op een hoorzitting moet worden behandeld. Wordt die vraag bevestigend beantwoord, dan is het vervolgens de vraag hoe die hoorzitting in moet worden vormgegeven. Door wie wordt er gehoord? Wat is het karakter van de hoorzitting? De vraag of er moet worden gehoord is in paragraaf 8.2 aan de orde, de vraag hoe de hoorzitting wordt voorbereid staat centraal in paragraaf 8.3. In paragraaf 8.4 wordt besproken door wie wordt gehoord. Paragraaf 8.5 gaat over het karakter van de hoorzitting. Het hoofdstuk besluit in paragraaf 8.6 met aandacht voor het vervolg op de hoorzitting.

8.2 Wel of geen hoorzitting?

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:2 lid 1

Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

Art. 7:3

Van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien, indien:

- a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is;*
- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is;*
- c. de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord;*
- d. de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord; of*
- e. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.*

8.2.1. Wettelijke bepalingen

Het horen behoort tot de kern van de bezwaarprocedure. Art. 7:2 lid 1 Awb stelt: 'Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.' Het belang van de hoorzitting wordt kernachtig onder woorden gebracht in de memorie van toelichting op de Awb.

Er worden vier redenen genoemd waarom het van belang is dat de bezwaarmaker wordt gehoord:

1. De eerste reden is dat het voor een bezwaarmaker waardevol kan zijn, zeker als hij niet is staat is zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren, een mondelinge toelichting op zijn bezwaar te geven.
2. Als tweede reden wordt genoemd dat op de hoorzitting nadere informatie beschikbaar kan komen die van belang is voor de beoordeling van het bezwaar.
- 3/4. De derde en vierde reden zien op de aspecten doelmatigheid en acceptatie.

"In de derde plaats bestaat aldus de gelegenheid om meer in het algemeen naar een oplossing voor het gerezen probleem te zoeken. De oplossing kan bestaan uit het tegemoet komen aan het bezwaar maar kan ook een ander karakter hebben. Zo kan de betrokkene gewezen worden op een andere weg om het door hem beoogde resultaat te bereiken, of kan in gezamenlijk overleg een compromis tot stand worden gebracht dat zonder hoorzitting wellicht niet bereikt zou zijn. Ten slotte is het horen voor de burger van belang, omdat hij ervan overtuigd kan raken dat aan zijn bezwaren ernstig aandacht is besteed. Zo hij al geen gelijk krijgt, kan hem toch duidelijk worden dat met zijn standpunt rekening is gehouden. Soms kan hem op de hoorzitting duidelijk zijn geworden om welke reden niet aan zijn bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid worden versterkt."

Op het uitgangspunt dat een hoorzitting plaatsvindt, bestaan uitzonderingen. In art. 7:3 Awb worden vijf situaties vermeld waarin het bestuur niet verplicht is te horen:

1. het bezwaar is kennelijk niet-ontvankelijk;
2. het bezwaar is kennelijk ongegrond;
3. de belanghebbende heeft er geen behoefte aan te worden gehoord;
4. de belanghebbende heeft niet gereageerd op de vraag van het bestuur of hij wil worden gehoord;
5. aan het bezwaar is volledig tegemoet gekomen en andere belanghebbenden kunnen daar niet door zijn geschaad.

¹ MvT, PG Awb I, p. 329.

Van belang is dat art. 7:3 Awb een bevoegdheid van het bestuur betreft. Is één van de vijf situaties die in die bepaling worden genoemd aan de orde, dan kan het bestuur er van afzien te horen, maar het is daartoe geenszins verplicht. Omdat art. 7:3 Awb een bevoegdheid betreft, moet het bestuursorgaan zich de vraag stellen of het – als aan de voorwaarden voor uitoefening is voldaan – daarvan gebruik van wil maken.

Bij de beslissing of er reden is van horen af te zien, zijn twee zaken van belang.

1. In de eerste plaats of het bestuur zelf vindt dat het meerwaarde heeft als wordt gehoord.
2. In de tweede plaats of de bezwaarmaker en/of eventuele andere betrokkenen er prijs op stellen te worden gehoord.

8.2.2 Meerwaarde van horen

De vraag naar de meerwaarde van horen komt met name op als bij de behandeling van het bezwaar aanvankelijk is gezocht naar overeenstemming door middel van een of meer gesprekken met de bezwaarmaker. Er is dan al veel informatie beschikbaar ten behoeve van de beslissing op het bezwaar. Echter, omdat dergelijke gesprekken naar de letter van de wet meestal niet als een hoorzitting in de zin van art. 7:2 Awb kunnen worden aangemerkt, is ook in die situatie van belang of de bezwaarmaker (en eventuele andere betrokkenen) nog een hoorzitting willen. Wanneer is sprake van meerwaarde? Dat is het geval als het horen kan bijdragen aan een beslissing op bezwaar die voldoet aan eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid en die door de bij de bezwaarprocedure betrokken partijen wordt geaccepteerd. Met name vanwege dat laatste aspect lijkt de beste strategie voor het bestuur om als regel de wens van de bezwaarmaker en eventuele andere betrokkenen te volgen, en slechts bij uitzondering daar van af te wijken. Dat betekent dat als een van de betrokkenen een hoorzitting op prijs stelt, deze ook wordt gehouden, en dat alleen als geen van de betrokkenen er prijs op stelt te worden gehoord, van horen wordt afgezien. Opmerking daarbij verdient dat sinds de wijziging van de Awb per 1 januari 2013 het bestuur de mogelijkheid heeft van horen af te zien als de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn (dus desgevraagd!) verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord (art. 7:3 sub d Awb). Uit het achterwege blijven van een reactie op een verzoek van het bestuur aan de bezwaarmaker om te laten weten of hij wil worden gehoord, mag het bestuur concluderen dat de bezwaarmaker geen behoefte heeft aan een hoorzitting. Mede daarom verdient het de voorkeur dat het bestuur telefonisch met de bezwaarmaker overlegt over het al dan niet houden van een hoorzitting. Dan hoort het bestuur direct van de bezwaarmaker of die wel of niet wil worden gehoord.

Wanneer is er reden een uitzondering te maken op het uitgangspunt dat de voorkeur van de bezwaarmaker wordt gevolgd?

1. Een eerste reden is dat het bestuur er volstrekt zeker van is dat horen geen toegevoegde waarde heeft, ook al denkt de bezwaarmaker (of een van de andere betrokkenen) daar anders over. Dit zal zich zelden voordoen.
2. Een tweede reden om een uitzondering te maken op de regel dat de wens van partijen wordt gevolgd, is aan de orde als het bestuur vindt dat horen van meerwaarde kan zijn, ook al heeft de bezwaarmaker te kennen gegeven geen behoefte te hebben aan een hoorzitting. Het komt er dan op aan de bezwaarmaker er van te overtuigen dat zijn aanwezigheid op de hoorzitting van belang is voor een goede beslissing op het bezwaarschrift.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:4

1. Tot tien dagen vóór het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.
2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste één week voor belanghebbenden ter inzage.
3. Bij de oproeping voor het horen worden belanghebbenden gewezen op het eerste lid en wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen.
4. Belanghebbenden kunnen van deze stukken tegen vergoeding van ten hoogste de kosten afschriften verkrijgen.
5. Voor zover de belanghebbenden daarmee instemmen, kan toepassing van het tweede lid achterwege worden gelaten.
6. Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het tweede lid voorts achterwege laten voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Van de toepassing van deze bepaling wordt mededeling gedaan.
7. Gewichtige redenen zijn in ieder geval niet aanwezig voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting bestaat een verzoek om informatie, vervat in deze stukken, in te willigen.
8. Indien een gewichtige reden is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende, kan inzage van de desbetreffende stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat, hetzij arts is.

8.3 De voorbereiding van de hoorzitting

8.3.1 Ter inzage leggen van stukken voorafgaand aan de hoorzitting

Als het bezwaar op een hoorzitting wordt behandeld, moet het bestuur voorafgaand daaraan de op het bezwaar betrekking hebbende stukken ter inzage leggen. Tevens moeten belanghebbenden de gelegenheid krijgen stukken in te dienen. Een en ander is geregeld in art. 7:4 Awb. Uitgangspunt van art. 7:4 Awb is dat de stukken die van belang zijn voor de beoordeling van het bezwaar, vanaf een week voor de hoorzitting voor alle betrokkenen beschikbaar zijn (art. 7:4 lid 2 Awb). Het betreft in ieder geval stukken die een rol hebben gespeeld bij de voorbereiding van het besluit door het bestuur. Daarnaast kunnen er stukken zijn waarvan belanghebbenden vinden dat die van belang zijn voor de beoordeling van het bezwaar. Om ook die stukken ter inzage te kunnen leggen, is in art. 7:4 lid 1 Awb bepaald dat belanghebbenden tot tien dagen voor het horen stukken kunnen indienen. Het bestuur kan die stukken dan toevoegen aan de ter inzage te leggen stukken. Om een en ander logistiek goed te laten verlopen, bepaalt art. 7:4 lid 3 Awb dat belanghebbenden er bij de oproeping van het horen op worden gewezen dat zij stukken kunnen indienen, waar de stukken ter inzage worden gelegd en wanneer zij ze kunnen inzien. In vergelijking met de regeling die geldt voor de procedure bij de bestuursrechter (partijen krijgen alle gedingstukken toegezonden), is die van de bezwaarprocedure beperkt. Echter, art. 7:4 lid 4 Awb bepaalt dat belanghebbenden afschriften kunnen krijgen van de stukken tegen vergoeding van ten hoogste de kosten.

Vindt een belanghebbenden het te veel moeite de stukken te komen inzien, dan is er de mogelijkheid dat ze hem worden toegezonden, zij het dat hij daar wel voor moet betalen. De regeling van art. 7:4 Awb hoeft het bestuursorgaan er niet van te weerhouden meer te doen dan wat de wet eist, door met partijen af te spreken wat de meest praktische manier is om de stukken te verspreiden. Denkbaar is dat het bestuur het handiger vindt de stukken aan partijen toe te zenden in plaats van ze ter inzage te leggen en geen vergoeding te vragen, vanwege de administratieve rompslomp. Denkbaar is ook dat partijen afspreken dat de stukken worden gemaild in plaats van toegezonden. Aan de verplichting om stukken ter inzage te leggen, hoeft niet te worden voldaan als een belanghebbende heeft laten weten geen behoefte te hebben de stukken in te zien (art. 7:4 lid 5 Awb). Het kan voorkomen dat gewichtige redenen er aan in de weg staan dat op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage worden gelegd. Het zesde, zevende en achtste lid van art. 7:4 Awb geven daarover een regeling.

8.3.2 De uitnodiging

Wie moeten worden uitgenodigd voor de hoorzitting? Art. 7:2 lid 2 Awb bepaalt dat in ieder geval de bezwaarmaker en de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht, op de hoogte worden gesteld. Als de bezwaarmaker en/of belanghebbenden zich laten bijstaan door een gemachtigde, moet de uitnodiging ook naar de gemachtigde worden gestuurd.

Wordt gehoord door een externe adviescommissie, dan wordt ook een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan uitgenodigd, om een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven (art. 7:13 lid 5 Awb). Ook in andere gevallen is het raadzaam dat, juist omdat degene die het horen leidt per definitie niet direct bij de totstandkoming van het besluit betrokken is geweest, te bezien of het van meerwaarde is dat er een ambtenaar bij het horen aanwezig is die een toelichting op de totstandkoming en de inhoud van het besluit kan geven. Over de termijn van de uitnodiging is in de Awb niets geregeld. Van belang is dat in art. 7:4 lid 1 is bepaald dat belanghebbenden tot tien dagen voor de hoorzitting stukken kunnen indienen. Het is daarom behoorlijk dat de uitnodiging voor de hoorzitting op z'n laatst drie weken van tevoren wordt verzonden. De bepaling van art. 7:4 lid 1 is overigens een termijn van orde waarmee in de praktijk soepel wordt omgesprongen. Alleen wanneer het praktisch onmogelijk is de buiten deze termijn toegezonden stukken nog mee te nemen biedt de bepaling een houvast. De Awb bepaalt evenmin iets over hoe het bestuur moet reageren op verzoeken om uitstel van de hoorzitting. Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt dat als sprake is van een tijdig bericht van verhindering, zo enigszins mogelijk uitstel moet worden verleend.²

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:2 lid 2

Het bestuursorgaan stelt (...) van [het horen] in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Art. 7:13 lid 5

Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan wordt voor het horen uitgenodigd en wordt in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:5 lid 1

Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door:

- een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest; of
- meer dan één persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest.

Art. 7:13

1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:

- die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden;
- waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan; en
- die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.

2. (...)

3. Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

(...)

8.4 Door wie moet worden gehoord?

De Awb laat het bestuur veel vrijheid bij het vormgeven van de hoorzitting. De enige harde eis is dat de persoon of personen die horen een onbevangen beoordeling van het bezwaar mogelijk maken.

De Awb noemt vier varianten:

- In de eerste plaats kan het horen plaatsvinden door of mede door het bestuursorgaan zelf, dan wel de voorzitter of een lid ervan (art. 7:5 lid 1 Awb)
- In de tweede plaats kan worden gehoord door een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest (art. 7:5 lid 1 sub a Awb).
- In de derde plaats kan worden gehoord door meer dan een persoon, van wie de meerderheid, onder wie de persoon die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest (art. 7:5 lid 1 sub b Awb).
- In de vierde plaats kan het horen worden opgedragen aan een externe adviescommissie, bestaande uit een voorzitter en ten minste twee leden, waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan, die het bestuursorgaan over de op het bezwaar te nemen besluit adviseert (art. 7:13 Awb).

Bij de vier varianten betreft het geen limitatieve opsomming en bovendien geldt dat ze verschillend kunnen worden

ingevuld. Als het bezwaar is gericht tegen een besluit van een college van burgemeester en wethouders, kan het horen plaatsvinden door het college, door de burgemeester, door een wethouder, door de burgemeester en een wethouder etc. Vindt het horen plaats door een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken was, dan kan dat een collega zijn van de behandelend ambtenaar die ook werkzaam is op de vakafdeling, maar ook een medewerker van de bezwaarafdeling. Vindt het horen door meer dan één persoon plaats, dan kunnen het er twee, drie of meer dan drie zijn; bovendien kan de betrokkenheid van elk van die personen bij het besluit en de afstand van elk van hen tot het bestuursorgaan verschillen. Denkbaar is dat wordt gehoord door een commissie waarvan de voorzitter een onder verantwoordelijkheid van het betreffende bestuursorgaan werkzame ambtenaar is die niet direct bij de totstandkoming van het bestreden besluit betrokken is geweest, het ene lid een ambtenaar die wel bij de totstandkoming van het besluit betrokken is geweest en het andere lid een persoon die niet onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkt. Is sprake van een externe adviescommissie, dan is denkbaar dat geen van de leden onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkt, maar ook dat dit bij één of twee van de drie leden wel het geval is.

² ABRvS 2 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH8963, JB 2003/230, zie voorts: M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013, p. 470.

Bij gemeenten kwam het voor dat raadsleden zitting hadden in hoor- en adviescommissies, maar sinds de dualisering van 2002 is dat bij de meeste gemeenten niet langer het geval.

De vier varianten die de Awb noemt verschillen op twee aspecten van elkaar:

1. Het aantal personen dat hoort.
2. De afstand van degenen die horen tot het bestuursorgaan.

Een verschil tussen de varianten van art. 7:5 Awb en de variant van art. 7:13 Awb is dat de commissie van art. 7:13 een orgaan is dat niet alleen hoort, maar ook advies uitbrengt en tevens dat bij de hoorzitting door de 7:13-commissie niet wordt gehoord door of namens het bestuursorgaan, maar dat het bestuursorgaan een van de partijen is die wordt gehoord. Dat neemt niet weg dat de in art. 7:5 genoemde varianten zo kunnen worden ingevuld, dat degenen die horen een zekere afstand nemen tot het bestreden besluit en een of meer ambtenaren bij de hoorzitting uitnodigen ter toelichting van het besluit en in het vervolg op de hoorzitting een advies aan het bestuursorgaan uitbrengen. Dat laatste is alleen onmogelijk als het bestuur zelf hoort. Het bestuur heeft al met al een grote vrijheid in het bepalen van de wijze waarop het horen plaatsvindt. Bovendien is het niet aan een van de varianten gebonden, maar kan het van meerdere modaliteiten gebruik maken. Het kan zijn keuze bepalen aan de hand van de aard van het bezwaar dat aan de orde is, of op basis van de voorkeur van de bij het bezwaar betrokken partijen.

Een voorbeeld biedt het Rotterdamse ‘Aanwijzingsbesluit categorieën van bezwaarschriften waarbij ambtelijk kan worden gehoord’. Blijkens dat Aanwijzingsbesluit geldt in Rotterdam dat een deel van de bezwaarschriften wordt voorgelegd aan een externe adviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb en dat het horen voor het overige plaatsvindt door een ambtelijke commissie. Het Aanwijzingsbesluit bevat een opsomming van besluiten waarvoor geldt dat als er bezwaar tegen wordt gemaakt, ambtelijk wordt gehoord. Daarnaast wordt ambtelijk gehoord als sprake is van een niet-ontvankelijk bezwaarschrift. Ten slotte wordt ambtelijk gehoord als de bezwaarmaker zelf een ambtelijke hoorzitting wenst.

Veel bestuursorganen kiezen voor een standaardwerkwijze bij het horen in bezwaar. Veelal betekent dat de inschakeling van een extern samengestelde hoor- en adviescommissie. De redenering is vaak dat daarmee de legitimiteit van het besluit op bezwaar wordt gediend. De vraag is of die redenering klopt. Veel bezwaarmakers realiseren zich niet dat onafhankelijke derden worden ingeschakeld bij de bezwaarprocedure. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de tevredenheid van bezwaarmakers over de bezwaarprocedure en het besluit op bezwaar sterker door andere factoren wordt bepaald.³ Tegen de achtergrond van het bovenstaande verdient het aanbeveling dat bestuursorganen een keuze maken over de wijze waarop ze het horen vormgeven. Wordt gekozen voor het toepassen van meerdere varianten (iets wat zonder meer is aan te bevelen als een bestuursorgaan besluiten neemt die van elkaar verschillen op het punt van juridische conflictgevoeligheid) dan heeft het de voorkeur dat criteria worden opgesteld aan de hand waarvan een keuze voor een bepaalde vorm van horen worden gemaakt en tevens dat wordt beslist in hoeverre de bij het bezwaar betrokken partijen invloed hebben op die keuze. Vindt het horen plaats nadat het bestuursorgaan zonder succes heeft geprobeerd met de bezwaarmaker tot overeenstemming te komen, dan is van belang dat degene die het horen leidt, niet dezelfde persoon is als degene die het overleg tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker leidde.

8.5 Het karakter van de hoorzitting

8.5.1 Algemeen

De praktijk van hoorzittingen in de bezwaarschriftprocedure laat grote verschillen zien.

- Een hoorzitting kan het karakter hebben van een rechterlijke zitting, van een vergadering of van een gesprek. Sommige hoorzittingen, in het bijzonder als gebruik wordt gemaakt van een externe adviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb, hebben veel weg van een klasieke zitting bij de bestuursrechter. De driekoppige adviescommissie doet denken aan een meervoudige kamer van de rechtbank, de secretaris aan een griffier. Partijen passen zich vaak naadloos aan. Ze hebben pleitnota's opgesteld. De commissie geeft hun de gelegenheid die voor te dragen, stelt daarna een aantal vragen, waarna partijen nog een keer het woord krijgen en de voorzitter een termijn noemt waarop advies zal worden uitgebracht.
- Sommige hoorzittingen lijken meer op een vergadering. De aanwezigen zitten met z'n allen aan een vergadertafel. Bij binnenkomst geven ze elkaar een hand en stellen zij zich aan elkaar voor. Er is koffie. Als die is ingeschonken, kan de vergadering beginnen. Degene die hoort of (bij meerdere hoorders) die het horen leidt, is de voorzitter. Hij heet de aanwezigen welkom, stelt zichzelf en zijn eventuele medehoorders voor en noemt wie er verder aanwezig zijn.

³ Van den Bos, K & L. van der Velden, L. (2013). *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*. Prettig Contact met de Overheid 4 Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Herweijer, M. & J.R. Lunsing (2011) *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; De Waard, B.W.N., e.a. (2011) *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: BJU; Van der Velden, L.C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 2010.

Daarna vertelt hij wat het doel van de hoorzitting is, hoe veel tijd er voor de behandeling van de bezwaarzaak is uitgetrokken en hoe het bezwaar zal worden behandeld. De voorzitter stelt vragen, probeert te weten te komen wat er speelt, zo mogelijk een oplossing te vinden voor het probleem dat aanleiding was voor het bezwaar en – zit dat er niet in – voldoende informatie te verzamelen voor het voorbereiden van of het adviseren over het besluit op bezwaar.

- Een hoorzitting kan ten slotte ook de vorm hebben van een gesprek. Als wordt gehoord door één persoon en alleen de bezwaarmaker (eventueel vergezeld door een gemachtigde of een andere persoon die hem bijstaat) aanwezig is, dan is de kans groot dat sprake is van een gesprek tussen de bezwaarmaker en degene die hem hoort. Het gesprek kan op verschillende manieren verlopen, afhankelijk van de behoefte en wensen van de deelnemers. Aan het begin van het gesprek kan worden besproken wat er allemaal aan de orde moet komen, zodat de voor het horen beschikbare tijd zo goed mogelijk wordt benut.

De vergadering en het gesprek lijken een beter model voor een hoorzitting dan de klassieke zitting bij de bestuursrechter.

Vormt de klassieke bestuursrechtelijke zitting de inspiratiebron voor het vormgeven van de hoorzitting, dan is het gevaar dat degenen die horen zich terughoudend opstellen en dat partijen hun standpunten scherp tegenover elkaar stellen en meer te benadrukken wat hen scheidt dan wat hen bindt. Het gevaar is dan dat een uitkomst van de bezwaarprocedure die recht doet aan de eis dat niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de doelmatigheid van het bestreden besluit tegen het licht wordt gehouden, buiten beeld blijft. Oriënteren de hoorders zich op de bestuursrechtelijke zitting zoals die de laatste jaren gestalte krijgt in het kader van de Nieuwe zaaksbehandeling, waar de zitting meer op een vergadering lijkt dan op een klassieke rechterlijke zitting, dan is de boodschap van de hoorder aan de bezwaarmaker veeleer:

‘Ik ben benieuwd waarom u bezwaar heeft gemaakt. Daarom heb ik een aantal vragen aan u waar ik u graag over wil horen. Zijn er daarna nog meer of andere zaken waarvan u het belangrijk vindt dat ze ter tafel komen, dan hoor ik het graag.’

Het horen is dan niet het louter het aanhoren van de bezwaarmaker, maar het bevragen van de bezwaarmaker over de reden dat hij bezwaar heeft gemaakt en wat hij met zijn bezwaar wil bereiken. Dat kan de weg openen voor een heroverweging waarbij zowel rechtmatigheids- als doelmatigheidsoverwegingen een rol spelen en mogelijk tot overeenstemming tussen partijen. Iets soortgelijks geldt voor een hoorzitting die de vorm heeft van een gesprek tussen hoorder en bezwaarmaker.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:5 lid 2

Voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, besluit het bestuursorgaan of het horen in het openbaar plaatsvindt.

Art. 7:6

1. Belanghebbenden worden in elkaars aanwezigheid gehoord.
2. Ambtshalve of op verzoek kunnen belanghebbenden afzonderlijk worden gehoord indien aannemelijk is dat gezamenlijk horen een zorgvuldige behandeling zal belemmeren of dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden.
3. Wanneer belanghebbenden afzonderlijk zijn gehoord, wordt ieder van hen op de hoogte gesteld van het verhandelde tijdens het horen buiten zijn aanwezigheid.
4. Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het derde lid achterwege laten voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Artikel 7:4, zesde lid, tweede volzin, zevende en achtste lid, is van overeenkomstige toepassing.

8.5.2 Horen van partijen al dan niet in elkaars aanwezigheid en al dan niet in het openbaar

Over de openbaarheid van de hoorzitting bepaalt art. 7:5 lid 2 Awb dat het bestuursorgaan daarover beslist. Uitgangspunt van de regeling van het horen in de Awb is dat partijen in elkaars aanwezigheid worden gehoord. Op die regel kan een uitzondering worden gemaakt als het gezamenlijk horen een zorgvuldige behandeling van de zaak belemmert of als bij de behandeling van het bezwaar feiten of omstandigheden bekend kunnen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden (art. 7:6 lid 2 Awb). Als apart wordt gehoord, moeten partijen wel over en weer worden geïnformeerd over wat de andere partij heeft gesteld, zodat zij op elkaars stellingen kunnen reageren.

8.6 Na de hoorzitting

De hoorzitting is een stap op weg naar het besluit op bezwaar. Wat gebeurt er in het vervolg op de hoorzitting? Van iedere hoorzitting wordt een verslag gemaakt. Wordt gehoord door een commissie in de zin van art. 7:13 Awb, dan wordt tevens een advies van de commissie aan het bestuursorgaan opgemaakt over de op het bezwaar te nemen besluit. In de periode tussen het horen en het besluit op bezwaar kunnen zich feiten en omstandigheden voordoen waar rekening mee moet worden gehouden in de beslissing op bezwaar. In deze paragraaf wordt ingegaan op het verslag, het advies en op de eventuele nieuwe feiten of omstandigheden die zich na het horen voordoen.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:7
Van het horen wordt een verslag gemaakt.

Art. 7:9
Wanneer na het horen aan het bestuursorgaan feiten of omstandigheden bekend worden die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, wordt dit aan belanghebbenden meegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord.

Art. 7:13 lid 6
Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen.

8.6.1 Verslag

Van het horen wordt een verslag gemaakt, zo bepaalt art. 7:7 Awb. Doel van het verslag is dat het bestuur van de nodige informatie wordt voorzien over wat er op de hoorzitting is voorgevallen, ten behoeve van het besluit dat op het bezwaar moet worden genomen. Een woordelijk verslag van de hoorzitting is daarvoor niet noodzakelijk. Wel is van belang dat het verslag de informatie bevat die op de hoorzitting naar voren is gekomen en die niet is te vinden in de op de zaak betrekking hebbende stukken, in het bezwaarschrift of in andere stukken die tijdens de bezwaarprocedure zijn gewisseld.

Het bestuur is niet verplicht het verslag aan de bij de bezwaarprocedure betrokken partijen toe te sturen.⁴ Het is wel behoorlijk om het verslag aan partijen te doen toekomen. Nadeel kan zijn dat discussie ontstaat over de vraag of het verslag een juiste weergave vormt van wat er tijdens de hoorzitting is gezegd. Dat kan reden zijn het verslag pas met het besluit op bezwaar aan partijen toe te zenden.

8.6.2 Nieuwe feiten en/of gewijzigde omstandigheden

Als na het horen feiten of omstandigheden bekend worden die van invloed kunnen zijn op de op het bezwaar te nemen beslissing, wordt dit aan belanghebbenden meegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord (art. 7:9 Awb). Voor de toepassing van art. 7:9 Awb is niet vereist dat het gaat om feiten of omstandigheden die zich pas na de hoorzitting hebben voorgedaan en evenmin dat het feiten of omstandigheden betreft die niet bekend konden zijn op het moment dat de hoorzitting plaatsvond, wel dat het feiten of omstandigheden betreft, die de uitkomst van de bezwaarprocedure kunnen beïnvloeden.

In de praktijk zal het vaak gaan om een situatie waarbij tijdens het horen blijkt dat er niet voldoende gegevens beschikbaar zijn om een beslissing op het bezwaar te nemen en dat wordt afgesproken dat de beslissing op het bezwaar wordt aangehouden totdat die gegevens beschikbaar zijn. Dat belanghebbenden in die situatie het recht hebben te worden gehoord, doet er niet aan af dat het bestuur hen kan vragen of ze er akkoord mee zijn schriftelijk reageren op de nadere gegevens.

8.6.3 Advies

Als is gehoord door een externe adviescommissie, dient die aan het bestuursorgaan een advies uit te brengen over de op het bezwaar te nemen beslissing. Het advies moet worden uitgebracht door ten minste drie leden van de commissie, ook als het horen slechts door twee leden heeft plaatsgevonden.

⁴ Zie ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3903, AB 2012/192 m.nt. Marseille.

9

Het besluit op bezwaar

9.1 Inleiding

De bezwaarprocedure resulteert – tenzij het bezwaar wordt ingetrokken – in een besluit op het bezwaar, waartegen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. Dit hoofdstuk behandelt verschillende aspecten van het besluit op bezwaar. Paragraaf 9.2 gaat over de beslistermijn. Paragraaf 9.3 betreft de inhoud van de besluitvorming die tot een beslissing op het bezwaar leidt. Paragraaf 9.4 gaat over het dictum van de beslissing op het bezwaar. In paragraaf 9.5 is een belangrijke nevenbeslissing, over kostenvergoeding, aan de orde. Paragraaf 9.6 ten slotte behandelt de motivering, de bekendmaking en de rechtsmiddelenverwijzing.

9.2 Beslistermijnen

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:10

1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of, indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld, binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.
2. De termijn wordt opgeschort, gerekend vanaf de dag na die waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.
4. Verder uitstel is mogelijk, voor zover:
 - a. alle belanghebbenden daarmee instemmen;
 - b. de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad; of
 - c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.
5. Indien toepassing is gegeven aan het tweede, derde of vierde lid, doet het bestuursorgaan hiervan schriftelijk mededeling aan belanghebbenden.

Art. 7:4

1. Tot tien dagen vóór het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.
 2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste één week voor belanghebbenden ter inzage.
- (...)

9.2.1 Termijnen voor het beslissen op bezwaarschriften

De termijn voor het beslissen op een bezwaarschrift bedraagt zes weken (art. 7:10 lid 1 Awb). De termijn begint te lopen op de dag nadat de termijn om bezwaar te maken is verstreken. De termijn om bezwaar te maken bedraagt ook zes weken. Dat betekent dat, afhankelijk van het moment waarop bezwaar wordt gemaakt, het bestuur zes tot twaalf weken de tijd heeft om op een bezwaar te beslissen. Wordt direct nadat het besluit is genomen bezwaar gemaakt, dan heeft het bestuur twaalf weken de tijd, wordt aan het eind van de termijn bezwaar gemaakt, dan heeft het bestuur zes weken om op het bezwaar te beslissen. Het bestuur kan bij de beslissing op bezwaar gebruik maken van een externe adviescommissie als omschreven in art. 7:13 Awb. Het betreft een commissie die het bestuur adviseert over de op het bezwaar te nemen beslissing die uit ten minste drie leden bestaat en waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van, en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Is sprake van een externe adviescommissie, dan bedraagt de beslistermijn twaalf weken, ook weer gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn om bezwaar te maken is verstreken (art. 7:10 lid 1 Awb). Het bestuur heeft dan, afhankelijk van het moment waarop bezwaar is gemaakt, twaalf tot achttien weken de tijd om op het bezwaar te beslissen.

9.2.2 Opschorting en verdaging van de beslistermijn

De beslistermijn kan worden opgeschort. Ook kan het bestuur de beslissing op het bezwaarschrift verdagen. Opschorting is aan de orde als de bezwaarmaker niet heeft voldaan aan alle formele vereisten voor het indienen van bezwaar. Verdaging van de termijn is mogelijk als het bestuur er niet in slaagt binnen de reguliere termijn te beslissen.

9.2.3 Opschorting

De termijn om op een bezwaar te beslissen wordt opgeschort, zo bepaalt art. 7:10 lid 2 Awb, als het bezwaarschrift niet voldoet aan een of meer van de in art. 6:5 Awb genoemde formele eisen (bijvoorbeeld: het bezwaarschrift bevat geen gronden of het vermeldt niet tegen welk besluit het is gericht) en het bestuur de bezwaarmaker heeft verzocht dat verzuim te herstellen. De opschorting duurt hetzij tot de dag waarop het verzuim is hersteld, hetzij totdat de hersteltermijn die het bestuur aan de bezwaarmaker heeft gegeven, ongebruikt is verstreken. De mogelijkheid van opschorting van de termijn is beperkt tot de situatie dat de bezwaarmaker de gelegenheid krijgt verzuimen te herstellen. Het bestuursorgaan heeft niet de mogelijk de beslistermijn op te schorten voor de duur van het overleg tussen bestuursorgaan en de bij het bezwaar betrokken partijen. Daarvoor dient het instrument van de verdaging (zie hierna). Als de beslistermijn wordt opgeschort, moet het bestuursorgaan dat schriftelijk mededelen, niet alleen aan de bezwaarmaker, maar ook aan eventuele andere belanghebbenden (art. 7:10 lid 5 Awb).

9.2.4 Verdaging

Het bestuur kan te allen tijde beslissen de beslistermijn te verdagen. De reden doet niet ter zake. Een motivering is dus ook niet vereist.¹ De verdaging kan maximaal zes weken bedragen (art. 7:10 lid 3 Awb). Het bestuur bericht partijen dat de beslistermijn is verdaagd (art. 7:10 lid 5 Awb). Heeft het bestuur niet genoeg aan het uitstel van zes weken, dan is het voor een verdere verdaging van de beslistermijn voornamelijk afhankelijk van de welwillendheid van de bezwaarmaker. Art. 7:10 lid 4 Awb gaat over de mogelijkheden van het bestuur de beslistermijn verder te verdagen.

De bepaling noemt drie situaties waarin verdere verdaging mogelijk is:

1. alle belanghebbenden stemmen in met de verdaging;
2. de bezwaarmaker stemt in met de verdaging en andere belanghebbenden kunnen door de verdaging niet in hun belangen worden geschaad;
3. verdaging is nodig in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.

Voor de mogelijkheid van verdaging is van belang of sprake is van een twee- of van een meerpartijengeschil. Als er behalve de bezwaarmaker en het bestuursorgaan geen andere partijen bij de bezwaarprocedure zijn betrokken, kan het bestuur volstaan met een verzoek aan de bezwaarmaker om verdere verdaging van de beslissing op het bezwaar. Is die akkoord, dan kan het bestuur langer wachten met het nemen van een beslissing op het bezwaar.

Betreft het bezwaar een meerpartijengeschil, dan moet aan twee voorwaarden zijn voldaan:

1. De bezwaarmaker moet instemmen.
2. Uitgesloten moet zijn dat andere belanghebbenden door het verdere uitstel in hun belangen worden geschaad.

Is het bestuur er van overtuigd dat verder uitstel niet ten koste gaat van de belangen van de andere belanghebbenden, dan kan het volstaan met het vragen van uitstel aan de bezwaarmaker. Is het bestuur er niet zeker van dat uitstel ten koste kan gaan van de belangen van de andere belanghebbenden, dan zal het, behalve aan de bezwaarmaker, ook de andere partijen moeten vragen of ze akkoord zijn met verder uitstel.

Als het bestuur overgaat tot verdaging van de beslistermijn, moet dat schriftelijk aan de belanghebbenden worden medegedeeld (art. 7:10 lid 5 Awb).

9.2.5 Termijnen voor deelbeslissingen in het kader van de afhandeling van bezwaren

De Awb stelt termijnen voor het op een bezwaarschrift te nemen besluit. In het kader van de behandeling van een bezwaarschrift kunnen tal van deelbeslissingen worden genomen, zoals het versturen van een ontvangstbevestiging, het opnemen van telefonisch contact met de bezwaarmaker, het houden van een overleg, het ter inzage leggen van op het bezwaar betrekking hebbende stukken, het beleggen van een hoorzitting en het uitbrengen van een advies door een adviescommissie aan het bestuursorgaan. Kijken we naar hoofdstuk 7 Awb (en naar hoofdstuk 6, dat bepalingen bevat die zowel op bezwaar- als op beroepsprocedures betrekking hebben), dan blijkt dat er – behalve de termijnen voor het op het bezwaar te nemen besluit – nauwelijks termijnen gelden voor de afzonderlijke handelingen en beslissingen die in het kader van de behandeling van het bezwaar kunnen worden genomen. De enige termijnen buiten de termijn om op het bezwaar te beslissen, betreffen de termijnen voor het indienen van stukken door belanghebbenden en het ter inzage leggen van stukken door het bestuur. Over het indienen van stukken door belanghebbenden is bepaald dat dit kan gebeuren tot tien dagen voordat een hoorzitting wordt gehouden (art. 7:4 lid 1 Awb). Over het ter inzage leggen van stukken door het bestuur is bepaald dat dit moet gebeuren vanaf ten minste één week voordat de belanghebbenden worden gehoord (art. 7:4 lid 2).

¹ ABRvS 5 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3641, JB 2002/220.

9.2.6 Aanbevelingen

Het is niet alleen opvallend dat er nauwelijks termijnen worden gesteld voor de verschillende beslissingen die partijen in het kader van de behandeling van het bezwaar kunnen nemen, maar ook dat in hoofdstuk 7 wel herhaaldelijk valt te lezen dat het bestuur iets ‘zo snel mogelijk moet doen’. In zekere zin spreekt dat vanzelf. Immers, bezwaren moeten zo snel mogelijk worden afgehandeld en de kans dat dat gebeurt, is groter als de verschillende afzonderlijke beslissingen in de bezwaarprocedure ook zo snel mogelijk worden genomen. Valt er iets te zeggen over de termijnen waarbinnen een behoorlijk handelend bestuursorgaan verschillende van de afzonderlijke deelbeslissingen zou moeten nemen?

Schriftelijke bevestiging ontvangst bezwaarschrift door het bestuur aan de indiener (art. 6:14 lid 1 Awb)

Hier zou als richtsnoer de correspondentiewijzer van de Nationale ombudsman kunnen worden genomen. Die stelt dat het behoorlijk is de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift binnen twee weken na binnenkomst aan de bezwaarmaker te versturen.²

Telefonisch contact met de indiener van het bezwaarschrift na binnenkomst van het bezwaar

Het is behoorlijk om dit binnen één week na het verzenden van de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift te doen, zeker als in de ontvangstbevestiging wordt aangekondigd dat contact zal worden opgenomen.

Informeel gesprek met de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden

Wordt met de bezwaarmaker afgesproken het gesprek aan te gaan, dan mag dat niet te lang op zich laten wachten. Het is aan te bevelen dat er niet meer dan twee weken liggen tussen het telefonisch contact en het overleg met de bezwaarmaker.

Hoorzitting

De uitnodiging voor de hoorzitting moet op een zodanig tijdstip worden verstuurd, dat betrokkenen daarna nog tijd hebben om stukken in te dienen. Omdat nadere stukken tot uiterlijk tien dagen voor het horen kunnen worden ingediend (art. 7:4 lid 1 Awb), zou de uitnodiging voor de hoorzitting ten minste drie weken voorafgaand aan de hoorzitting moeten worden verzonden.

Beslistermijnen en het voeren van overleg over het bezwaarschrift

Op het eerste gezicht heeft het bestuur niet veel tijd om op een bezwaar te beslissen: zes weken. Echter, bij nader inzien zit het bestuur tamelijk ruim in de tijd. Zo begint de beslistermijn pas te lopen, zes weken nadat het bestreden besluit is genomen (ook als het bezwaarschrift dan al lang binnen is). Voorts heeft het bestuur, als dat gebruik maakt van een externe adviescommissie, zes weken extra de tijd. Ten slotte kan het bestuur de termijn met zes weken verdagen.³

² <http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/correspondentiewijzermaart2010.pdf>.

³ In een oordeel heeft de Nationale ombudsman bepaald dat een dergelijke verdaging bedoeld is voor bijzondere gevallen en dat bestuursorganen niet standaard gebruik mogen maken van de mogelijkheid de beslissing op een bezwaarschrift met vier weken te verdagen. Zie: No 27 maart 2001, JB 2001/144.

Als ook die extra termijn niet genoeg is om het bezwaar te kunnen afhandelen, heeft het bestuur nog een mogelijkheid tot uitstel. Het is dan echter wel afhankelijk van de bezwaarmaker en, als ze er zijn, mogelijk ook van andere belanghebbenden. Is het bestuur al met al in de regel in staat om bezwaren binnen de termijn af te handelen? In de praktijk blijkt het voor toch voor veel bestuursorganen lastig bezwaarprocedures af te ronden binnen de in de Awb voorgeschreven termijnen. Zo blijkt uit de Monitor Dwangsom dat 61% van de gemeenten in 2010 niet in staat is binnen de geldende beslistermijn te beslissen.⁴ Als het bestuur samen met de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden kiest voor informeel overleg over het bezwaarschrift, zal dat er over het algemeen toe leiden dat bezwaar sneller dan normaal wordt afgedaan.⁵ Het komt voor dat een informele behandeling van het bezwaarschrift herhaaldelijk overleg met meerdere partijen vergt. Op zich is er geen enkele reden om, wanneer wordt gekozen voor informeel overleg, royaler te zijn met het verdagen van termijnen. Veel hangt af van het aantal gesprekken dat nodig blijkt om tot een oplossing te komen.

Verdaging van de beslistermijn

Het is verleidelijk om veiligheidshalve de beslistermijn standaard zes weken te verdagen als sprake is van informeel overleg met de bezwaarmaker. Er zijn ten minste twee redenen om dit niet te doen.

1. In de eerste plaats blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Awb dat het niet de bedoeling was van de wetgever dat standaard gebruik zou worden gemaakt van de verdagingsmogelijkheid van art. 7:10 lid 3 Awb.⁶
2. In de tweede plaats wordt met een standaard verdaging (zij het wellicht ten onrechte) de suggestie gewekt dat de afhandeling van het bezwaar lang gaat duren. Kiest het bestuur ervoor om bij het voeren van overleg niet standaard de beslistermijn met zes weken te verdagen, dan is het wel zaak alert te zijn op de momenten waarop beslistermijnen verstrijken en – indien noodzakelijk – deze tijdig te verdagen.

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/12/monitor-wet-dwangsom.html>

⁵ A.T. Marseille (2010) Vergelijkingsmaatstaf doorlooptijden bezwaar, in Van der Velden, L., C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema. *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁶ MvT, PG Awb I, p 346; zie voorts No 27 maart 2001, AB 2001/170 m.nt. Stolk.

Heeft het bestuur niet genoeg aan een verdaging van de beslistermijn met zes weken, dan staat het voor de vraag hoe het beste kan worden beslist over de verdere verdaging. Zoals we hiervoor zagen, heeft het bestuur bij meerpartijengeschillen de keuze of het alle belanghebbenden daarbij wil betrekken (art. 7:10 lid 4 sub a Awb) of dat het de verdere verdaging alleen met de bezwaarmaker regelt (art. 7:10 lid 4 sub b Awb). Aangenomen kan worden dat in een meerpartijengeschil waarin overleg plaatsvindt en verlenging van de termijn noodzakelijk is, het bestuur primair zal koersen op overleg daarover met alle betrokken partijen, in de hoop op aller instemming (derhalve: ‘inzetten op art. 7:10 lid 4 sub a’). Mocht blijken dat de bezwaarmaker weliswaar akkoord is, maar een of meer andere belanghebbenden niet, dan zal het bestuur vervolgens beoordelen of uitstel ten koste kan gaan van de belangen van de derde-belanghebbenden (derhalve: ‘zo nodig terugvallen op art. 7:10 lid 4 sub b’). Een dergelijke handelwijze lijkt echter alleen behoorlijk indien het bestuur, als het partijen verzoekt om verdere verdaging, ook laat weten dat als niet alle derde-belanghebbenden instemmen, zal worden bekeken of verdaging, ondanks het ontbreken van instemming, mogelijk is.

9.3 De heroverweging

Artikel 7:11 lid 1 bepaalt dat als een bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Die heroverweging in bezwaar betekent kort gezegd dat het bestuursorgaan de besluitvorming overdoet. De heroverweging kan leiden tot de conclusie dat het besluit perfect is en zo kan blijven als het is. Denkbaar is ook dat het bestuur ontdekt dat het een onrechtmatig besluit heeft genomen dat gewijzigd moet worden.

De uitkomst van de heroverweging van het besluit waartegen bezwaar is gemaakt beweegt zich nogal eens tussen die uitersten. Zo kan het voorkomen dat aan het primaire besluit wel een gebrek kleeft (bijvoorbeeld: het is niet goed gemotiveerd), maar dat het bezwaar er slechts toe leidt dat het bestuur een betere motivering voor zijn besluit vindt. Het is mogelijk dat op een in bezwaar aangevochten besluit – vanuit een oogpunt van rechtmatigheid – niets is aan te merken, maar dat het bestuur toch beslist het te wijzigen, omdat een besluit met een andere inhoud meer recht doet aan de belangen die bij de besluitvorming zijn betrokken.

Aan de heroverweging in bezwaar zijn vier aspecten te onderkennen:

1. de heroverweging moet volledig zijn;
2. de heroverweging moet plaatsvinden op grondslag van de bezwaren die tegen het besluit naar voren zijn gebracht;
3. de heroverweging mag niet leiden tot een verslechtering van de rechtspositie van de bezwaarmaker (het verbod van *reformatio in peius*);
4. bij de heroverweging moet worden uitgegaan van het recht en feiten zoals die zijn op het moment dat op het bezwaar wordt beslist (de *ex nunc*-beoordeling).

Op elk van die vier aspecten gaan we kort in.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:11 lid 1

Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

9.3.1 De heroverweging moet volledig zijn

De eis dat sprake moet zijn van een volledige heroverweging, houdt in dat de beoordeling van het besluit niet beperkt is tot de vraag of het rechtmatig is, maar zich ook dient uit te strekken tot kwesties van beleid. Dat is steeds aan de orde wanneer een bevoegdheid wordt uitgeoefend waarbij beoordelingsvrijheid en/of beleidsvrijheid bestaat. Bij beoordelingsvrijheid beoordeelt het bestuursorgaan of de voorwaarden voor de toepassing van de bevoegdheid zijn vervuld. Is sprake van beleidsvrijheid, dan moet het bestuursorgaan belangen afwegen voordat het tot een besluit komt. Volledig heroverwegen houdt in dat opnieuw wordt overwogen of aan de voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid wordt voldaan en dat opnieuw wordt nagegaan hoe de relevante belangen dienen te worden gewogen. Het primaire besluit wordt opnieuw en volledig tegen het licht gehouden. Het bestuursorgaan doet nog eens over wat het in eerste instantie reeds heeft gedaan, of doet nu wat het in eerste instantie had moeten doen en profiteert daarbij van wat de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden te melden hebben over de rechtmatigheid en ‘beleidsmatigheid’ van het besluit.

9.3.2 De heroverweging moet plaatsvinden op grondslag van de bezwaren

Een tweede aspect van de beoordeling in bezwaar houdt in dat de heroverweging plaatsvindt op grondslag van het bezwaar. Dat betekent dat, ook al is het besluit van het bestuur waar bezwaar tegen is gemaakt het object van heroverweging, in beginsel slechts die onderdelen van het besluit die in het bezwaarschrift worden aangeduid, bij de heroverweging worden betrokken. De bezwaarmaker bepaalt de grenzen van de heroverweging door het bestuur. De ratio hiervan is dat in de bezwaarprocedure de individuele rechtsbescherming centraal staat.⁷ Een bestuursorgaan dat meer aspecten van het besluit heroverweegt dan de bezwaarmaker in zijn bezwaarschrift aan de orde heeft gesteld, gaat *ultra petitem* (voorbij het gevraagde, buiten het geschil). Onderdelen van het besluit die niet zijn aangevochten, kan het bestuur niet heroverwegen. Het is trouwens niet altijd eenvoudig de verschillende onderdelen van een besluit volstrekt los van elkaar te zien; het uitgangspunt dat de heroverweging plaatsvindt op grondslag van de bezwaren vergt daarom nogal eens interpretatie. Soms strekken de bezwaren verder dan op het eerste gezicht uit het bezwaarschrift valt op te maken. Het beginsel van ongelijkheidscompensatie vergt dan ook dat bezwaren naar hun strekking ruim worden opgevat. Daarbij moet rekening worden gehouden met hetgeen in nadere stukken en op de hoorzitting naar voren wordt gebracht.⁸

⁷ MvT, PG Awb II, p. 172-177.

⁸ ABRvS 2 mei 2007, ECLI:NL:RVS:BA4141, AB 2007/263 m.nt. De Waard.

9.3.3 De heroverweging mag niet leiden tot een slechtere rechtspositie van de bezwaarmaker

Een derde aspect van de beoordeling in bezwaar betreft het verbod van reformatio in peius (verandering naar iets slechter). Dit houdt in dat het besluit op bezwaar geen verslechtering van de rechtspositie van de bezwaarmaker mag betekenen ten opzichte van de rechtspositie die het bestuur hem in het primaire besluit heeft verschaft. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State formuleert het als volgt:

‘Allereerst wordt overwogen dat in de bezwaarprocedure een volledige heroverweging van het genomen besluit dient plaats te vinden en dat dit kan betekenen dat het besluit op bezwaar met andere argumenten wordt onderbouwd dan het primaire besluit.’

Uit de geschiedenis van de Awb volgt, zo gaat de Afdeling bestuursrechtspraak verder, dat ‘het bezwaarschrift er niet toe mag leiden dat het bestuursorgaan de heroverweging gebruikt om een verslechtering van de positie van de indiener te bereiken die zonder bezwaarschrift-procedure niet mogelijk zou zijn. Dit betekent dat het bestuursorgaan het besluit, voor zover het door het bezwaarschrift wordt bestreden, moet heroverwegen en moet nagaan of dit tot een voor de indiener gunstiger resultaat leidt. Leidt de heroverweging tot een voor de indiener ongunstiger resultaat, dan is dat alleen toelaatbaar indien het bestuursorgaan ook zonder dat het bezwaarschrift zou zijn ingediend tot wijziging van het bestreden besluit ten nadele van de indiener bevoegd zou zijn. Artikel 7:11 van de Awb verzet zich er in zo’n geval niet tegen dat een zodanige wijziging bij het besluit op het bezwaarschrift wordt bewerkstelligd.’⁹ Het citaat uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak bevat niet alleen een uitleg van het verbod van reformatio in peius, er wordt ook in uitgelegd dat het verbod niet absoluut is. Het is niet uitgesloten dat de heroverweging toch leidt tot een achteruitgang voor de bezwaarmaker. Dat kan echter alleen als het bestuur ook zonder dat bezwaar zou zijn gemaakt bevoegd is tot het nemen van de minder gunstige beslissing.

De memorie van toelichting op de Awb meldt over de uitzondering op het verbod van reformatio in peius het volgende:

‘Indien het bestuursorgaan ook zonder dat het bezwaarschrift zou zijn ingediend tot wijziging van het bestreden besluit ten nadele van de indiener bevoegd zou zijn, verzet art. (7:11) zich er niet tegen dat die wijziging betrokken wordt bij de beslissing op het bezwaarschrift. Of dit aanvaardbaar is, zal echter afhangen van de vraag of de belanghebbende daardoor wordt geschaad in zijn verweermogelijkheden. Is dat laatste het geval, dan zal die wijziging ten nadele van de indiener los van de bezwaarschriftprocedure tot stand moeten worden gebracht.’¹⁰

⁹ ABRvS 19 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT8556, ABkort 2011/425.

¹⁰ MvT, PG Awb I, p. 347.

De situatie dat het nieuwe besluit kan worden gecombineerd met het besluit op bezwaar, is aan de orde als in een wettelijke regeling intrekkinggronden zijn opgenomen. Een voorbeeld biedt art. 2.33 Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), waarin de gronden voor het intrekken van een omgevingsvergunning zijn neergelegd. Soms is zelfs sprake van een verplichting tot intrekking of wijziging, bijvoorbeeld art. 76 WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen).¹¹

9.3.4 De heroverweging moet een ex nunc-beoordeling inhouden

Een belangrijk verschil tussen de beoordeling van een bezwaar door het bestuur en de toetsing van een besluit door de bestuursrechter betreft het beoordelingsmoment. De rechter toetst in beginsel naar het recht en de feiten zoals deze waren op het moment van het nemen van het bestreden besluit: ex tunc. Bij de beoordeling in bezwaar wordt uitgegaan van het moment waarop de heroverweging plaatsvindt: ex nunc. Dat betekent dat als regel gewijzigde rechtsregels, gewijzigd beleid en gewijzigde feitelijke omstandigheden bij de heroverweging worden meegenomen.¹²

Er zijn uitzonderingen op de beoordeling ex nunc bij de heroverweging in bezwaar. Bij beslissingen die zien op de situatie in een bepaald tijdvak, zoals bij belastingheffing of bij de beoordeling van subsidieaanvragen met een subsidieplafond, past een beoordeling ex tunc.¹³ Ook bij de beoordeling van een bezwaar tegen een omgevingsvergunning voor bouwen moet soms ex tunc worden beoordeeld, bijvoorbeeld als het bestemmingsplan na het indienen van de aanvraag is gewijzigd in het nadeel van de vergunninghouder. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak

*‘mag bij wijze van uitzondering een bouw aanvraag worden getoetst aan het ten tijde van de indiening ervan nog wel maar ten tijde van het besluit op de aanvraag dan wel een daartegen ingediend bezwaar niet meer geldend bestemmingsplan’.*¹⁴

Ook bij bestuurlijke sancties, waarbij soms een bepaalde peildatum geldt, moet soms worden afgezien van een ex nunc beoordeling.¹⁵

¹¹ CRvB 12 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6897, JB 2009/61, CRvB 15 juli 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT9802, AB 2006/291 m.nt. De Waard.

¹² Uit ABRvS 18 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK3603, ABkort 2009/521, blijkt dat dit ook geldt bij een wijziging van beleidsregels.

¹³ ABRvS 25 juli 2001, AB 2001/339 m.nt. Verheij; ABRvS 15 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3478 AB 2001/334 m.nt. Verheij; ABRvS 19 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU4604, JB 2006/4 m.nt. Verheij.

¹⁴ ABRvS 9 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3729.

¹⁵ CRvB 16 januari 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:AZ7575, AB 2007/287 m.nt. Bröring, JB 2007/61 m.nt. Timmermans; ABRvS 14 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BG9768, AB 2009/31 m.nt. Ortlep.

9.4 De beslissing

Als de heroverweging van het in bezwaar bestreden besluit uitmondt in een beslissing op het bezwaar, hoe moet die dan luiden? De Awb bepaalt daar niets over. Anders dan voor de uitspraak van de bestuursrechter, waarvan het dictum blijkens art. 8:70 Awb kan luiden dat de rechter onbevoegd is of dat het beroep niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond is, zwijgt de Awb over het dictum van de beslissing op het bezwaar. Wel bepaalt art. 7:11 lid 2 Awb dat het bestuursorgaan, voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, het in bezwaar bestreden besluit herroept en in de plaats daarvan een nieuw besluit neemt. De beslissing op het bezwaar hoeft dus geen oordeel over het bezwaar in te houden (niet-ontvankelijk, ongegrond, gegrond), maar moet wel duidelijk maken wat er met het bestreden besluit gebeurt (al dan niet herroepen).

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:11 lid 2
Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Desondanks beperken bestuursorganen zich in hun beslissing op bezwaar in het algemeen niet tot een beslissing over het bestreden besluit (wel of niet herroepen), maar geven ze ook een oordeel over het bezwaar (dat gekwalificeerd wordt als niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond). Dat roept de vraag op hoe de kwalificatie van het bezwaar zich verhoudt tot de beslissing over wat er met het bestreden besluit moet gebeuren. Duidelijk is dat als het bezwaar niet-ontvankelijk is, het besluit niet wordt herroepen. Maar betekent een gegrond bezwaar per definitie dat het bestreden besluit wordt herroepen en een ongegrond bezwaar dat het bestreden besluit niet wordt herroepen? Stel dat het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt niet is voorzien van een draagkrachtige motivering. Dat besluit is derhalve onrechtmatig en zo gezien is het bezwaar gegrond.

Echter, als het bestuursorgaan de bezwaarprocedure benut om het besluit alsnog van een draagkrachtige motivering te voorzien, zal de uitkomst van de procedure zijn dat het bestreden besluit niet wordt herroepen, maar blijft zoals het is. Is het bezwaar nu gegrond (omdat het bestreden besluit onrechtmatig is) of ongegrond (omdat het besluit niet wordt herroepen)?

Bestuursorganen hebben de neiging om een bezwaar alleen gegrond te verklaren als ze het bestreden besluit herroepen. De kwalificatie van het bezwaar volgt dan de beslissing over het bestreden besluit. Soms wordt een besluit herroepen vanwege een gebrek dat niet door de bezwaarmaker naar voren is gebracht.

Past dan ook de terminologie ‘gegrond’? En het kan gebeuren dat een besluit in stand blijft, terwijl in het bezwaarschrift terecht wordt betoogd dat het ten tijde waarop het tot stand kwam onrechtmatig was; op grond van gewijzigde omstandigheden kan het besluit op het moment van de heroverweging alsnog rechtmatig zijn. Duidelijk is dat de terminologie ‘gegrond’ en ‘ongegrond’ wringt en maar beter vermeden kan worden. Het verdient dan ook de voorkeur om in het besluit op het bezwaar wel te vermelden of het bezwaar al dan niet ontvankelijk is, maar de kwalificatie van het bezwaar als gegrond of ongegrond achterwege te laten en het oordeel te beperken tot het al of niet herroepen van het besluit. Waar het op aankomt, is of het bezwaar aanleiding vormt om het bestreden besluit te herroepen. Dat moet blijken uit de beslissing op het bezwaar. En is sprake van herroepen, dan moet uit het besluit op bezwaar tevens blijken wat dat inhoudt. De beslissing op bezwaar zou dan ook steeds moeten eindigen met de frase ‘Beslissing: het in bezwaar bestreden besluit wordt wel/niet herroepen’, waarna wordt vermeld wat de herroeping inhoudt.

Relevante Awb-bepalingen

- Art. 7:15
1. Voor de behandeling van het bezwaar is geen recht verschuldigd.
 2. De kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.
 3. Het verzoek wordt gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar heeft beslist. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek bij de beslissing op het bezwaar.
 4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.
 5. (...)

9.5 Vergoeding van kosten in bezwaar

9.5.1 Voorwaarden voor kostenvergoeding

Wie bezwaar maakt tegen een besluit van een bestuursorgaan of als belanghebbende betrokken raakt in een bezwaarprocedure, kan kosten maken, zoals die van rechtsbijstand. Onder bepaalde omstandigheden is het bestuursorgaan verplicht die te vergoeden. Het derde lid van art. 7:15 Awb noemt een formeel criterium, het tweede lid noemt drie materiële criteria. Aan alle vier moet worden voldaan om voor een kostenvergoeding in aanmerking te komen. Het formele criterium is dat het verzoek moet worden gedaan voordat op het bezwaar wordt beslist. De materiële criteria zijn dat de belanghebbende de kosten redelijkerwijs heeft moeten maken, dat het besluit van het bestuur wordt herroepen en dat de reden daarvoor is dat sprake is van aan het bestuur te wijten onrechtmatigheid.

Vanwege de eis dat het besluit moet zijn herroepen wegens aan het bestuur te wijten onrechtmatigheid wordt wel gesproken van ‘gekwaliificeerde onrechtmatigheid’.¹⁶ Als het primaire besluit van het bestuur onrechtmatig is (bijvoorbeeld omdat het een draagkrachtige motivering ontbeert), maar het bezwaar niet leidt tot de herroeping van het bestreden besluit, hoeft het bestuur geen kosten te vergoeden. Wordt het besluit herroepen vanwege nieuwe feiten of omstandigheden, vanwege het inwerkingtreden van nieuwe wetgeving, omdat het bestuur er voor kiest op een andere wijze van zijn beleidsvrijheid gebruik te maken, of vanwege verwijtbaar gedrag van de belanghebbende,

¹⁶ L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht* 2, Den Haag: BJu 2012, p. 216-217.

dan hoeft het bestuur evenmin kosten te vergoeden.¹⁷ Herroeping vanwege een wijziging van de jurisprudentie kan echter wel reden zijn voor een kostenvergoeding in bezwaar.¹⁸

Er zijn situaties waarin het bestuur blijkens de jurisprudentie een uitzondering moet maken op de het uitgangspunt dat herroeping van het besluit een noodzakelijke voorwaarde is voor een kostenvergoeding. De Centrale Raad van Beroep heeft bepaald, zoals in paragraaf 7.3 al aan de orde was, dat als tijdens de bezwaarschriftprocedure het primaire besluit wordt ingetrokken vanwege gebleken onrechtmatigheid, dit voor de toepassing van art. 7:15 lid 2 Awb op één lijn moet worden gesteld met het geheel of gedeeltelijk herroepen van een primair besluit wegens gebleken onrechtmatigheid op grond van art. 7:11 Awb. Als de onrechtmatigheid van het ingetrokken besluit is te wijten aan het bestuursorgaan, dan is dat verplicht om de redelijkerwijs gemaakte kosten van bezwaar te vergoeden, ook al is van herroeping geen sprake.¹⁹ De eis dat de kosten redelijkerwijs gemaakt moeten zijn houdt in dat een burger niet te lichtvaardig een rechtshulpverlener mag inschakelen.²⁰

9.5.2 Hoogte van de vergoeding

Is aan alle vier de criteria voor kostenvergoeding voldaan, dan wil dat niet zeggen dat de kosten volledig worden vergoed. Er geldt hetzelfde systeem als bij proceskostenvergoeding in beroep. Aan de hand van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: Bpb) – de algemene maatregel van bestuur waar in art. 7:15 lid 4 Awb op wordt gedoeld – wordt bepaald welke kosten in welke mate voor vergoeding in aanmerking komen. Kosten van rechtsbijstand worden alleen vergoed als de bijstand ‘beroepsmatig’ door een ‘derde’ is verleend (art. 1 sub a Bpb). Wanneer is daar sprake van? Uiteraard vallen advocaten, medewerkers van rechtsbijstand-verzekeraars en de bij vakbonden werkzame rechtshulpverleners onder de omschrijving van art. 1 sub a Bpb. Maar de grens wordt ruimer getrokken. De derde hoeft geen afgestudeerd jurist te zijn die een juridisch beroep uitoefent. Voldoende is dat zijn werkzaamheden juridische aspecten omvatten en dat hij enige expertise heeft op het betrokken rechtsgebied. Vereist is wel dat de rechtshulp een vast element is van een duurzame, op het vergaren van inkomen gerichte taakuitoefening.²¹

Ook andere kosten komen voor vergoeding in aanmerking, zoals de kosten van door een partij ingeschakelde getuigen, deskundigen en tolken, en reiskosten (art. 1 sub b tot en met f Bpb). Hoe wordt de hoogte van de vergoeding van kosten van rechtsbijstand vastgesteld? In de bij het Bpb behorende bijlage is een lijst opgenomen van proceshandelingen. Heeft de rechtsbijstandverlener één of meer van die handelingen verricht, dan kan dat tot een vergoeding leiden. Niet de werkelijke kosten worden vergoed, maar een forfaitair bedrag.

¹⁷ ABRvS 24 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6331, AB 2011/16, m.nt. Ortlep.

¹⁸ CRvB 3 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH6087, JB 2009/120.

¹⁹ CRvB 13 juni 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT7365, AB 2006/234 m.nt. A.M.L. Jansen.

²⁰ Hof Amsterdam, 22 december 2004, ECLI:NL:2004:GHAMS:AS2535, AB 2005/56 m.nt. Ortep.

²¹ M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013, p. 1019–1020.

Elke genoemde handeling staat voor een aantal punten (variërend van 0,5 tot 2), elk punt staat voor een bedrag van € 472.²² De meest voorkomende handelingen in de bezwaarprocedure zijn het schrijven van een bezwaarschrift en het aanwezig zijn op een hoorzitting.

De Centrale Raad van Beroep heeft bepaald dat telefonisch horen voor de vergoeding van proceskosten kan worden aangemerkt als een hoorzitting. In de zaak waarin dat werd beslist had het bestuursorgaan uitdrukkelijk de mogelijkheid van telefonisch horen opengesteld en was van het horen een verslag gemaakt dat aan het dossier was toegevoegd. Een zodanige wijze van horen dient op één lijn te worden gesteld met het verschijnen op een hoorzitting.²³ De hoogte van de proceskostenveroordeling wordt bepaald door het aantal punten te vermenigvuldigen met € 472, en dit bedrag vervolgens te vermenigvuldigen met een getal dat uitdrukking geeft aan de zwaarte van de beroepszaak, die kan variëren van 0,5 tot 2. De uitkomst van de vermenigvuldiging is het bedrag dat als proceskostenvergoeding wordt toegekend.

Tekstbox 9.1. Berekening proceskosten

Stel, de bezwaarmaker heeft zijn advocaat een bezwaarschrift laten opstellen (1 punt); daarnaast is de advocaat bij de hoorzitting aanwezig geweest (1 punt). Het bestuursorgaan beoordeelt het gewicht van de zaak als ‘zwaar’ (factor 1,5). Een en ander leidt tot een proceskostenvergoeding van € 1416 ((1 + 1) × 472 × 1,5).

Als gevolg van het feit dat voor de vergoeding van proceskosten voornamelijk forfaitaire bedragen gelden, wordt meestal niet het werkelijke bedrag aan kosten vergoed. Het is echter niet mogelijk om het verschil tussen de werkelijke en de vergoede kosten als schade op te voeren in een verzoek om schadevergoeding. De reden: de regeling van art. 7:15 Awb is exclusief.²⁴ Wie een dure advocaat in de arm heeft genomen, weet dat hij, ook al wint hij de bezwaarzaak, zelf zal moeten opdraaien voor het grootste deel van de kosten.

²² Het Besluit proceskosten bestuursrecht zoals dat per 1 juli 2013 geldt; zie Stb. 2012, 683 en Stb. 2013, 162.

²³ HR 1 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW7081, JB 2012/177; ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3193, JB 2012/69; CRvB 29 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU6407, AB 2012/62 m.nt. Marseille.

²⁴ ABRvS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9696, JB 2009/192.

9.6 Motivering, bekendmaking en rechtsmiddelenverwijzing

9.6.1 Motivering

Een besluit op bezwaar moet deugdelijk zijn gemotiveerd en de motivering moet bij de bekendmaking van het besluit worden vermeld (art. 7:12 lid 1 Awb). Deugdelijk wil zeggen dat de motivering het besluit moet kunnen dragen. Uit de motivering moet enerzijds blijken dat het bestuur de feiten juist heeft vastgesteld, anderzijds dat de vaststelling van die feiten moet leiden (of, als sprake is van een bevoegdheid met beoordelings- of beleidsvrijheid: kan leiden) tot de genomen beslissing.²⁵ Is bij de totstandkoming van het besluit op bezwaar gebruik gemaakt van een externe adviescommissie als bedoeld in art. 7:13 Awb, dan levert dat soms een extra motiveringsplicht op. Volgt het bestuursorgaan het advies van de commissie en is dat afdoende onderbouwd, dan kan in het besluit op bezwaar worden volstaan met een verwijzing naar dat advies. Een extra motivering is noodzakelijk als de onderbouwing van het advies tekortschiet (art. 3:49 jo. art. 7:14 Awb), of als het bestuursorgaan in het besluit op bezwaar afwijkt van het advies (art. 7:13 lid 7 Awb). Wijkt het bestuursorgaan af van het advies, dan moet het tevens het advies van de commissie met het besluit meesturen, zodat de betrokkenen inzicht hebben in de verschillen tussen de onderbouwing van het advies en het besluit (art. 7:13 lid 7 Awb).

9.6.2 Bekendmaking en mededeling

Het besluit op bezwaar wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking (art. 7:12 lid 2 Awb). Betreft het een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, dan wordt het besluit bekendgemaakt op dezelfde manier als het primaire besluit is bekendgemaakt. Blijft een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht in bezwaar ongewijzigd, dan hoeft het alleen bekend te worden gemaakt aan de indiener(s) van het bezwaar en aan de eventuele andere personen die bij de bezwaarprocedure waren betrokken (art. 7:12 lid 2 Awb). Art. 7:12 lid 3 betreft de mededeling van het besluit op bezwaar.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:12 lid 1

De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:3 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.

Art. 7:13 lid 7

Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.

Art. 3:49

Ter motivering van een besluit of een onderdeel daarvan kan worden volstaan met een verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies indien het advies zelf de motivering bevat en van het advies kennis is of wordt gegeven.

Zijn er andere belanghebbenden bij de bezwaarprocedure betrokken dan degenen aan wie het besluit moet worden bekendgemaakt (belanghebbenden waarvoor geldt dat het besluit niet aan hen is gericht, maar die in bezwaar of bij de voorbereiding van het primaire besluit wel een zienswijze naar voren hebben gebracht), dan moet het besluit op bezwaar aan hen worden medegedeeld. Dit moet gebeuren, zo snel mogelijk nadat het besluit op bezwaar is bekendgemaakt.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 7:12 lid 2

De beslissing wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan degenen tot wie zij is gericht. Betreft het een besluit dat niet tot één of meer belanghebbenden is gericht, dan wordt de beslissing tevens bekendgemaakt op dezelfde wijze als waarop dat besluit bekendgemaakt is, tenzij het bestreden besluit in stand wordt gelaten.

Art. 7:12 lid 3

Zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van de beslissing wordt hiervan mededeling gedaan aan de belanghebbenden die in bezwaar of bij de voorbereiding van het bestreden besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

9.6.3 Rechtsmiddelenverwijzing

In het besluit op bezwaar moet zijn vermeld wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan instellen tegen het besluit (art. 6:23 Awb). Art. 7:12 lid 4 Awb regelt dat ook degenen aan wier het besluit wordt medegedeeld, ook hiervan op de hoogte worden gesteld.

Relevante Awb-bepalingen

Art. 6:23

1. Indien beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing op het bezwaar of beroep, wordt daarvan bij de bekendmaking van de beslissing melding gemaakt.

2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld.

Art. 7:12 lid 4

Bij de mededeling, bedoeld in het derde lid, is artikel 6:23 van overeenkomstige toepassing en wordt met het oog op de aanvang van de beroepstermijn zo duidelijk mogelijk aangegeven wanneer de bekendmaking van de beslissing overeenkomstig het tweede lid heeft plaatsgevonden.

²⁵ MvT, PG Awb I, p. 269.

10

Randvoorwaarden

10.1 Inleiding

Het professioneel behandelen van bezwaarschriften vereist dat een aantal randvoorwaarden op orde is. Dat zijn in de eerste plaats organisatorische en financiële randvoorwaarden: duidelijk moet zijn aan wie binnen de organisatie de taken op dit vlak zijn toebedeeld. Voor de uitvoering van die taken is een budget nodig. Deze randvoorwaarden komen in paragraaf 10.2 aan de orde. De personen belast met het behandelen van bezwaarschriften moeten beschikken over de vereiste kennis en vaardigheden. Die aspecten staan in paragraaf 10.3 centraal. Tot slot worden de juridische randvoorwaarden in paragraaf 10.4 behandeld.

10.2 Organisatorische en financiële randvoorwaarden

De bezwaarschriftprocedure is in beginsel van toepassing op alle besluiten die een bepaalde overheidsorganisatie neemt. Dat betekent dat, afhankelijk van de omvang van de organisatie, een groot aantal medewerkers met bezwaarschriften in aanraking kan komen. De procedure spreekt niet voor zich, ook al gaan de direct betrokkenen daar vaak wel van uit. Overheidsorganisaties doen soms veel moeite bezwaarmakers voor te lichten over de procedure, maar vergeten dat het belangrijk is ook de eigen medewerkers goed te informeren over de gang van zaken tijdens de bezwaarschriftprocedure. Verschillende bestuursorganen beschikken over beschrijvingen van werkprocessen, die soms zijn opgeslagen in een geautomatiseerd systeem. Het is verstandig om deze werkprocessen en procesbeschrijvingen regelmatig te actualiseren aan de hand van wijzigingen in de organisatie en om informele interventies, zoals beschreven in deze handleiding, te verankeren in de werkwijze. Soms is ook aanpassing aan recente rechtspraak nodig. Op basis van deze handleiding voor het professioneel behandelen van bezwaarschriften kunt u uw werkprocessen en procesbeschrijvingen onder de loep te nemen. Bestuursorganen kunnen daarbij ook gebruik maken van een managementtool (een digitaal instrument voor het maken van een bezwaaranalyse). Dit instrument wordt via het Kenniscentrum Prettig Contact met de Overheid beschikbaar wordt gesteld. Het is aan te raden een korte samenvatting van het werkproces (waarin in ieder geval de 'routing' van het bezwaarschrift wordt beschreven) op het intranet te plaatsen.

Sommige organisaties gebruiken een software-systeem voor de behandeling van bezwaarschriften, dat alle stappen van de procedure volgt, vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift tot en met de beslissing op het bezwaar en de (eventuele) uitkomst van een beroepsprocedure. Andere organisaties gebruiken een eenvoudig excel-systeem. In deze systemen vindt registratie plaats van onder meer de ontvangst van het bezwaarschrift, het moment dat contact wordt gelegd, de datum waarop uitnodiging voor de hoorzitting wordt verzonden (als die wordt gehouden), de advisering (als daarvan sprake is), de uitkomst en het moment waarop het besluit wordt bekendgemaakt. Op deze manier is op eenvoudige wijze inzichtelijk wat de doorlooptijden zijn van het behandelen van bezwaarschriften, welke interventies zijn toegepast en wat de effecten daarvan zijn. Dat inzicht is belangrijk omdat met behulp daarvan kan worden gestuurd indien blijkt dat de behandeling onvoldoende effectief of voortvarend verloopt. In samenwerking met verschillende bestuursorganen heeft het ministerie van BZK voor bestuursorganen een praktisch meetinstrument ontwikkeld waarmee u bijvoorbeeld ook managementrapportages kunt uitdraaien. Wanneer u geïnteresseerd bent kunt u hierover contact opnemen met het Kenniscentrum Prettig Contact met de Overheid.

10.3 Kennis en vaardigheden

Het is noodzakelijk om niet alleen te investeren in procesbeschrijvingen en de gebruikte software, maar ook en misschien wel juist in de kennis en vaardigheden van de betrokken medewerkers. Zoals hiervoor in deze handleiding duidelijk is geworden vergt de nieuwe werkwijze vooral een andere manier van benaderen van bezwaarmakers, andere vaardigheden en wellicht zelfs een andere manier van denken. Dat is voor sommige medewerkers geen enkel probleem, maar voor verschillende betrokkenen bij de bezwaarschriftprocedure zal dat anders liggen. Veel bezwaarbehandelaars vinden het moeilijk om vertrouwde patronen los te laten en vrezende persoonlijk contact met bezwaarmakers die geïrriteerd, gefrustreerd of zelfs boos zijn. Een heel natuurlijke reactie is om de communicatie dan voornamelijk schriftelijk of via de bezwaaradviescommissie te laten verlopen. Een professionele behandeling van bezwaarschriften vraagt echter om persoonlijk contact. Training, coaching en intervisie kan eventuele onzekerheden hierover wegnemen. Uit het pioniertraject bleek dat, hoewel de betrokken ambtenaren eerst enige terughoudendheid hadden, zij uiteindelijk meer plezier hadden in hun werk. Na een training en enige praktijkervaring nam de arbeidstevredenheid duidelijk toe.¹

Training en coaching geeft bezwaarbehandelaars instrumenten in handen om effectief regie te kunnen voeren tijdens het eerste telefoongesprek en eventueel informeel vervolgoverleg. In trainingen en coaching wordt ondermeer aandacht besteed aan: de benodigde houding en het gedrag, het kunnen herkennen en effectief kunnen reageren op gedrag van de bezwaarmaker, het omgaan met verwachtingen, het omgaan met emoties, de gespreksvaardigheden (zoals bijv. luisteren, samenvatten, doorvragen), het op basis van standpunten doorvragen naar belangen, de benodigde conflicthanteringsvaardigheden (zoals meta-communicatie, feedback geven en herformuleren), het omgaan met lastig klaag- en bezwaargedrag en het omgaan met grensoverschrijdend gedrag.

Een (doorgaans 2-daagse) training blijkt een goed begin, maar uit de ervaringen komt naar voren dat vooral daarna coaching, regelmatige intervisiebijeenkomsten en opfriscursussen van groot belang zijn om de vaardigheden in de dagelijkse praktijk eigen te maken.

¹ Van der Velden, L., C.C.J.M. Koetsenruijter & M.C. Euwema (2010). *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

10.4 Juridische randvoorwaarden

De beschrijving van het professioneel behandelen van bezwaarschriften in deze handreiking vereist bij veel bestuursorganen een wijziging van de regelgeving. Voor gemeenten die de model-APV van de VNG gebruiken is van belang dat de die sinds 2010 'bemiddeling' mogelijk maakt, met als doel het 'in der minne schikken' van een geschil. Zie onderstaande bepalingen uit de verordening van de gemeente Lochem. De meeste gemeenten hebben deze wijzigingen overigens nog niet overgenomen.

Tekstbox 10.1. *Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Lochem*

Artikel 6 Ingediend bezwaarschrift

1. Op het ingediende bezwaarschrift wordt de datum van ontvangst aangetekend.
2. Het bezwaarschrift met de daarbij overgelegde stukken wordt zo spoedig mogelijk in handen van de commissie gesteld.

Artikel 7 Bemiddeling

De commissie onderzoekt of de zaak in der minne kan worden geschikt alvorens de zaak in behandeling wordt genomen. De secretaris verricht daartoe de nodige handelingen.

Los van de vraag of de gebruikte terminologie ('bemiddeling' en 'in der minne schikken') de lading dekt, blijft in de model-APV centrale positie van de commissie bij de behandeling van bezwaarschriften bestaan. Of op deze manier voldoende ruimte wordt geboden voor een gevarieerde behandeling van bezwaarschriften, zoals in deze handleiding wordt bepleit, is echter de vraag. Binnen de context van deze regeling lijkt ambtelijk horen niet goed mogelijk. Positief is wel dat de secretaris van de bezwaarschriftcommissie een centrale positie krijgt (zie artikel 7) en daarmee dus ook degene is die contact opneemt met de bezwaarmaker om de onderzoeken of de zaak 'in der minne kan worden geschikt'. Dat betekent ook dat in beginsel de secretaris op basis van deze bepaling in overleg met de bezwaarmaker (en eventuele andere belanghebbenden) nagaat op welke wijze de zaak het best kan worden behandeld.

11

Varia

11.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk passeert een aantal uiteenlopende onderwerpen de revue. Het overslaan van de bezwaarschriftprocedure, door een verzoek aan het bestuursorgaan in te stemmen met beroep bij de bestuursrechter komt in paragraaf 11.2 aan de orde. De samenhang of samenloop met de klachtprocedure staat centraal in paragraaf 11.3. In paragraaf 11.4 besteden we aandacht aan het omgaan met lastig klaag- en bezwaargedrag en in paragraaf 11.5 aan de mogelijkheid tot effectief informeel overleg met no cure no pay bureau's. Tot slot van deze handleiding gaan we in paragraaf 11.6 kort in op de procedure van administratief beroep en op de vraag of ook daar de in deze handleiding gekozen benadering toegepast kan worden.

11.2 Rechtstreeks beroep

Uit evaluatieonderzoek is gebleken dat de bezwaarschriftprocedure in veruit de meeste gevallen een nuttige (zeef)functie vervult. In sommige gevallen wordt de procedure echter als een nutteloze herhaling van zetten beschouwd. Daarom is de bezwaarschriftprocedure al eerder 'geflexibiliseerd', door in sommige gevallen rechtstreeks beroep op de bestuursrechter mogelijk te maken. Men spreekt ook wel van 'prorogatie'. In art. 7:1a Awb is sinds 1 september 2004 bepaald dat de indiener van een bezwaarschrift het bestuursorgaan kan verzoeken in te stemmen met een rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter. Het bestuursorgaan kan met het verzoek instemmen als 'de zaak daarvoor geschikt is' (art. 7:1a lid 3 Awb). De rechter kan de zaak terugsturen ter behandeling als bezwaarschrift als hij vindt dat 'het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met (het) rechtstreeks beroep' (art. 8:54a lid 1 Awb). Het verzoek kan uitsluitend worden gedaan in het bezwaarschrift. Dat kan ook in een pro forma bezwaarschrift, als dat maar tijdig wordt ingediend. In de situatie waarin wordt verzocht de bezwaarschriftprocedure over te slaan, mag worden aangenomen dat de bezwaarmaker zeker is van zijn zaak. Dat neemt niet weg dat ook in dat geval het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft contact op te nemen en het overleg aan te gaan. Juist wanneer de discussie tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker lijkt te zijn doodgebloed, kan het toegevoegde waarde hebben wanneer snel na ontvangst van het bezwaarschrift door een andere functionaris contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker. Afgeraden wordt de mogelijkheid van rechtstreeks beroep op te nemen in de rechtsmiddelverwijzing van het primaire besluit. Slechts in een beperkt aantal gevallen leent een situatie zich voor het instellen van rechtstreeks beroep. De indruk moet worden vermeden dat het bestuursorgaan oneigenlijk gebruik wenst te maken van deze mogelijkheid. Alleen wanneer het bestuursorgaan door middel van beleidsregels voor een bepaalde categorie bezwaarschriften de bereidheid heeft uitgesproken in te stemmen met rechtstreeks beroep, kan het zinvol zijn daar in het besluit naar te verwijzen.

11.3 Samenloop met klachtrecht

Een bezwaarmaker kan ook een klacht indienen. Dan geldt evenzeer als na ontvangst van een bezwaarschrift dat het verstandig is snel contact te zoeken met de klager. De invalshoek van de ingediende klacht en het ingediende bezwaarschrift kunnen verschillend zijn, maar er kan ook sprake zijn van overlap of ten minste van raakvlakken. Wanneer dat het geval is, is het zinvol de behandeling van de klacht en het bezwaarschrift op elkaar af te stemmen. Wanneer de klacht een besluit betreft en het is nog mogelijk daartegen bezwaar te maken, kan het bestuursorgaan beslissen de klacht niet meer te behandelen (art. 9:8 lid 1 sub c Awb). Gecombineerde behandeling dient de efficiency van het proces en kan voor de belanghebbende ook heel praktisch zijn. Dat is alleen anders wanneer snel duidelijk is dat het primaire besluit moet worden herroepen. In dat geval lopen de behandeling van het bezwaarschrift en van de klacht – die dan immers nog moet worden onderzocht – al snel niet langer synchroon.

11.4 Lastig klaag- en bezwaargedrag & misbruik van bevoegdheid

Het leggen van direct en snel contact met bezwaarmakers is de kern van het professioneel behandelen van bezwaarschriften. Eerder in deze handleiding is een aantal suggesties gedaan voor de wijze waarop dat – binnen het juridische kader van de Awb – zou kunnen. In het vorige hoofdstuk is het een en ander gezegd over de randvoorwaarden waaraan daarbij moet worden voldaan. In het bijzonder is van belang dat degene die namens het bestuursorgaan contact opneemt over voldoende vaardigheden beschikt om het contact in goede banen te leiden. Hierover zijn in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.5) en hoofdstuk 10 (paragraaf 10.3) een aantal opmerkingen gemaakt. Deze vaardigheden zijn in het bijzonder van belang bij het omgaan met ‘lastig’ klaag- en bezwaargedrag.

11.4.1 Omgaan met lastig klaag- of bezwaargedrag

Ook in geval van ‘lastig’ klaag- of bezwaargedrag kan het zinvol zijn om een persoonlijk gesprek aan te gaan. Al naar gelang het escalatieniveau kan het bestuursorgaan daarbij bijvoorbeeld gebruikmaken van een mediator.¹ Het omgaan met ‘lastig’ klaag- of bezwaargedrag vraagt om bijzondere communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden. Het stellen van grenzen maakt daar deel van uit. Meer informatie over het effectief omgaan met lastig klaaggedrag vindt u in de gesprekswijzer *Omgaan met lastig klaaggedrag*² en de bijbehorende handreiking *Het verhaal achter de klacht. Effectief omgaan met lastig klaaggedrag; een praktische handreiking*³ van de Nationale ombudsman.

11.4.2 Misbruik van bevoegdheid

Uitgangspunt is dat het bestuur elk bezwaar serieus neemt. Dat kan tot grote inspanningen leiden. Maar er is wel een grens. Soms wordt die bereikt, zoals de volgende casus laten zien. De casus wijzen er op dat het bestuur onder omstandigheden ook in zijn recht kan staan als het weigert een burger eindeloos ten dienste te staan. In beginsel moet op een bezwaarschrift natuurlijk altijd een besluit worden genomen. Maar er kunnen zich situaties voordoen waarin sprake is van oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid tot het indienen van bezwaarschriften. Van het bestuur kan dan niet worden verlangd bezwaarschriften zonder enige beperking serieus te behandelen.

¹ Allewijn, D. (2013). ‘Prettig contact met de mediator. Beschouwingen over het conflicthanteringspalet en de plaats van mediation daarin’, in: A.T. Marseille & L. van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdient vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

² *Gesprekswijzer Omgaan met lastig klaaggedrag* (2010). Den Haag: De Nationale ombudsman.

³ *Het verhaal achter de klacht. Effectief omgaan met lastig klaaggedrag; een praktische handreiking* (2008). Den Haag: De Nationale ombudsman.

Tekstbox 11.1. Misbruik van bevoegdheid door een Dordse pandjesbaas

Een pandjesbaas die ruzie heeft met de gemeente Dordrecht dient zoveel mogelijk verzoeken in op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Tegen de beslissing gaat hij vervolgens in bezwaar, naar eigen zeggen “gewoon om te zieken”. Hij voert in een jaar tijd meer dan 2.000 procedures. De gemeente schat de kosten daarvan op vier ton per jaar. Voor de Rechtbank Rotterdam eist de gemeente dat hij zich gedurende twee jaar niet vaker dan tien keer per maand met brieven, faxen of e-mails tot de gemeente richt. Behalve als het gaat om zijn eigen zaken met de gemeente – dan blijft hij vrij in zijn correspondentie. Behalve een verbod vordert de gemeente ook een dwangsom van € 300 per overtreding. De civiele rechter wijst de vordering in kort geding toe omdat sprake is van misbruik van bevoegdheid.⁴

In een vergelijkbare zaak stelde de Centrale Raad van Beroep zich minder welwillend op ten opzichte van het college van B&W van de gemeente Winterswijk. B&W hadden kenbaar gemaakt aanvragen en bezwaarschriften van eiser inzake bijzondere bijstand niet meer in behandeling te nemen. De Centrale Raad oordeelt dat de Awb maar beperkte mogelijkheden biedt om aanvragen zonder meer terzijde te leggen. De aanvragen van de Winterswijker hadden gewoon behandeld moesten worden. De Centrale Raad overweegt wel dat in geval van een nieuwe aanvraag voor bijzondere bijstand voor dezelfde soort kosten, het op de weg van de aanvrager om aan te geven waarom, anders dan voor de eerdere gevallen, nu wel sprake is van kosten als die vergoed zouden moeten worden. Ook de annotator doet impliciet nog een suggestie aan B&W: ‘Opgemerkt moet worden dat de onderhavige uitspraak zich toespitst op de met betrokkene gecommuniceerde vaste gedragslijn terzake van de afhandeling van diens brieven. Het oordeel van de Centrale Raad betreft alleen de vraag of een bestuursorgaan de brieven van een querulant terzijde mag leggen, dat wil zeggen zonder een besluit te nemen. Het gaat dus niet om de vraag of een bezwaar- of beroepschrift wegens misbruik van procesrecht niet-ontvankelijk dan wel ongegrond mag worden verklaard (...)’.⁵

⁴ Rechtbank Rotterdam 21 maart 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4905.

⁵ CRvB 1 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL4270, AB 2010/100 m.nt. Bröring.

11.5 Informeel overleg met no cure no pay rechtsbijstandverleners

Landelijk maken steeds meer burgers gebruik van no cure no pay rechtsbijstandverleners bij het aantekenen van bezwaar en beroep tegen hun WOZ-beschikking. Ging het in 2011 nog om 4% van het totaal aantal WOZ-bezwaren, in 2013 is dit aantal opgelopen tot 20%.⁶ Leidt een bezwaar van een professionele rechtsbijstandverlener tot vermindering van de WOZ waarde dan moet de gemeente een vergoeding van ruim € 500,-betalen.⁷ Met de toename van het aantal bezwaren en beroepen van no cure no pay rechtsbijstandverleners zijn bij gemeenten de kosten voor de uitvoering van de WOZ toegenomen. Ook in geval van bezwaren van professionele rechtsbijstandverleners kan informeel overleg zinvol en effectief zijn. In lijn met de landelijke stijging van het aantal bezwaren en beroepen van no cure no pay rechtsbijstandverleners zijn ook de kosten voor proceskostenvergoedingen in de gemeente Zaanstad gestegen. De informele aanpak van de gemeente Zaanstad heeft er echter toe geleid dat de stijging van het uitgekeerde bedrag aan proceskostenvergoedingen aanzienlijk lager ligt dan op grond van de toename van het aantal bezwaren en beroepen door no cure no pay rechtsbijstandverleners verwacht mocht worden.

Tekstbox 11.2. 'No cure no pay' (uit: *Haarlems Dagblad* 16 februari 2013)

Ze vallen deze maand bij veel burgers weer in de bus: de WOZ-beschikkingen waarin de waarde van de koopwoning is vastgesteld door de gemeenten. Belangrijk voor de eigenaren, want die waarde bepaalt hoeveel onroerende zaak belasting (ozb) er moet worden betaald. Iedereen kan zelf bezwaar maken tegen de hoogte van de WOZ-waarde, maar veel mensen vinden dat te ingewikkeld of hebben er simpelweg geen zin in. Zogenoemde no cure no pay-bureautjes zijn daarop ingesprongen. Zij maken namens de eigenaren bezwaar bij de gemeente en gaan desnoods naar de rechter als het moet. Dat kost de woningeigenaar geen cent. De bureaus verdienen hun geld met de kosten die ze in rekening kunnen brengen bij de gemeente als ze de zaak winnen (zo'n zeshonderd euro per bezwaar). "Er gaat heel veel fout bij de vaststelling van de waarde", zegt Ferdinand de Regt, directeur van WOZ Specialisten. "Sommige gemeenten accepteren de juridische bureaus en kiezen voor een zakelijke insteek. Zaanstad is zo'n gemeente", zegt De Regt. "In Zaanstad lukt het ons om voor 1 mei al onze zaken afgehandeld te hebben." In Zaanstad worden de 'no cure no pay' bedrijven als gewone professionele rechtshulpverleners beschouwd. Na binnenkomst van de door deze bedrijven ingediende bezwaarschriften wordt net als met andere bezwaarmakers zo snel mogelijk contact opgenomen en wordt een afspraak gemaakt over de behandeling van het bezwaarschrift. Men steekt in op informeel horen en zoekt een zakelijke insteek met een persoonlijk karakter. Als het bezwaar leidt tot wijziging van de WOZ-waarde, wordt met de indiener een afspraak gemaakt over de vergoeding van gemaakte proceskosten.

⁶ Waarderingskamer. *Voortgangsrapportage Uitvoering Wet WOZ*. Brief van 26 juni 2013 aan staatssecretaris Weekers van het ministerie van Financiën.

⁷ Zie hierover meer op de website van de Waarderingskamer:
<http://www.waarderingskamer.nl/default.aspx?sec=newsitem&id=1123>

11.6 Administratief beroep

Veel van wat hiervoor over de behandeling van bezwaarschriften is gezegd, geldt tot op zekere hoogte ook voor de behandeling van administratief beroep. Ook dan stellen belanghebbende prijs op snel en direct contact. Er is echter wel een belangrijk principieel verschil, dat voortvloeit uit de aard van de figuur van administratief beroep. Dat is dat sprake is van een beoordeling van het besluit door een ander bestuursorgaan. Dat betekent dat snel en direct contact meteen kan resulteren in aanpassing van het bestreden besluit; het administratief beroepsorgaan gaat er immers niet over. Het beroepsorgaan kan het genomen besluit wel vernietigen, maar het heeft niet de bevoegdheid daarvoor een ander besluit in de plaats te stellen. Dat betekent dat de mogelijkheden en de reikwijdte van een gesprek over het ingediende beroepschrift aanmerkelijk beperkter zijn.

Literatuur

- Beerten, M.S., J.J.A. Bosch, H.E. Bröring, M. Herweijer, A.J.G.M. van Montfort, F.M. Noordam & F.W. Verbaas (1996) *Aspecten van financiële beschikkingverlening. Een eerste evaluatie van de Awb*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Breeuwsma, C.M., E. Helder, E. Niemeijer, H. Rawee, J. Griffiths & M. Oosting (1984) *Arob-praktijken*, Deventer: Kluwer.
- Damen, L.J.A. e.a. (2012). *Bestuursrecht 2*. Den Haag: BJu.
- Euwema, M.C., L. van der Velden & C.C.J.M. Koetsenruijter, *Prettig contact met de overheid 1*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.
- Graaf, K.J. de, A.T. Marseille & M. Herweijer, (2003) *Mediation in bezwaar, Evaluatie Mediationproject Provincie Overijssel*, Rijksuniversiteit Groningen.
- Herweijer, M. & J.R. Lunsing (2011) *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Koning, A. M. de 'Eindrapportage 2001-2005 Project Mediation, Vernieuwend perspectief.' Provincie Overijssel, 2005.
- Koning, A. M. de & Brouwer J. (2008) *Methode Overijssel: bouwen aan vertrouwen; De inzet van mediationvaardigheden en mediation door overheden*. Rotterdam: NMI Kennisreeks.
- Lind E.A. & T.R. Tyler (1988) *The social psychology of procedural justice*, New York: Plenum Press;
- Marseille, A.T., H.D. Tolsma & K.J. de Graaf (2013) *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld. Prettig contact met de overheid 5*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.
- Marseille, A.T. & L. van der Velden (red.) (2013) *Vertrouwen verdient. Verdient vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Menukaart bezwaarschriften (2007) Den Haag: Ministerie van BZK.
- NMI (2008) *Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid en administratieve lastenvermindering*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Schreuder-Vlasblom, M. (2013) *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer.
- Sira consulting B.V. (2008). *Eindrapportage Mediationvaardigheden bij de overheid, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- TNS-NIPO (2008) *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening. Beoordeling van overheidsdienstverlening vanuit levensgebeurtenissen, o-meting* Den Haag: Ministerie van BZK;
- TNS-NIPO (2009) *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening. 1-meting*. Den Haag: Ministerie van BZK;
- TNS-NIPO (2010) *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening. 2-meting*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Tyler, T.R. (2006) *Why people obey the law*, Princeton, New Jersey.
- UWV (2005) *Samen werken aan de oplossing van het bezwaar*. Amsterdam.
- UWV (2006) *Samen verder werken aan de oplossing van het bezwaar*. Amsterdam.
- Van den Ban, E. Monster, G.A.R. Rietbergen & S.E.S. Snoey Kiewit (2011) *Vertrouwen omhoog, bezwaren omlaag. Onderzoek naar de omgang met WOZ-bezwaarschriften en de kansen om het bezwaarpercentage verder te verlagen*. Den Haag: Waarderingskamer/VNG.
- Van den Bos, K. (2007). *Procedurale rechtvaardigheid: beleving en implicaties*, in *Werken aan behoorlijkheid, De nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers;
- Van den Bos, K. (2009). *Rechtvaardigheid en onzekerheid*, in W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser, over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press;
- Van den Bos, K. & Van der Velden, L. (2013). *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*. Prettig Contact met de Overheid 4. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Van der Velden, L. (2008) *Een luisterend oor: over de inzet van mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Van der Velden, L.C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 2010.
- Van der Velden, L., G. van Dieren & M.C. Euwema (2011) *Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Waard, B.W.N. de, e.a. (2011) *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschrift-procedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: BJu.

Evaluaties Algemene wet bestuursrecht

- *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996*, Verslag van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht, Den Haag 18 december 1996.
- *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Verslag van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, Den Haag 13 december 2001.
- *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*. Verslag van de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht III, Den Haag 31 januari 2007.

Wijzers, handreikingen & EHBO -kit van de Nationale ombudsman

- Via de digitale EHBO (Eerste Hulp Bij Ongenoegen)-kit van de Nationale ombudsman vindt u allerlei slimme oplossingen voor veel voorkomende ergernissen van burgers. Zie <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/ehbo-kit>
- De Nationale ombudsman stelt daarnaast verschillende praktisch toepasbare wijzers en handreikingen ter beschikking om op een goede en effectieve manier om te gaan met problemen, klachten en bezwaren. Zie <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/wijzers> voor:
 - De Correspondentiewijzer
 - De Beschikkingwijzer
 - De Bezwaarwijzer
 - De Bezwaarkaart
 - De Gesprekswijzer Omgaan met lastig klaaggedrag
 - De Handhavingswijzer
 - De Schadevergoedingswijzer
 - De Excuuskaart
 - De Participatiewijzer
 - *Het verhaal achter de klacht. Effectief omgaan met lastig klaaggedrag; een praktische handreiking* (2008)
 - Den Haag: De Nationale ombudsman.
 - *Helder handhaven. Hoe gemeenten behoorlijk omgaan met handhavingverzoeken* (2010) Den Haag: Nationale ombudsman.
 - *Behoorlijk omgaan met schadelclaims* (2009) Den Haag: De Nationale ombudsman.
 - *Behoorlijk omgaan met schadelclaims door gemeenten*. (2011) Den Haag: De Nationale ombudsman.
 - *We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie* (2009) Den Haag: De Nationale ombudsman.